DEMOCRACIA
Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Más allá del Estado y el Mercado

Colección: *El Estado de la Democracia en América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) y Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique Cardoso)

BERNARDO SORJ

DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

MÁS ALLÁ DEL ESTADO Y EL MERCADO







Este libro fue publicado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer



Primera edición argentina, 2012

Av. Independencia 1860
1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Telefax: 4381-5708 / 5878

Traducciones de los textos extranjeros: Jorge Aldrovandi y Micheline Christophe
Revisión técnica: *EiLing Díaz*
Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*
Diagramación: *Mari Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA: MÁS ALLÁ DE LA CONFRONTACION ENTRE GOBIERNOS Y EMPRESAS

Bernardo Sorj

Introducción

En este trabajo buscamos identificar los problemas que debe enfrentar la regulación pública de los medios de comunicación en los regímenes democráticos, a partir de las contribuciones de un grupo de expertos de dentro y fuera de la región, recordando siempre que las generalizaciones sobre América Latina esconden situaciones nacionales muy diferentes.[1]

[1] Este texto se basa en los trabajos elaborados para Plataforma Democrática y la Fundación Konrad Adenauer disponibles en www.plataformademocratica.org. Agradezco los comentarios recibidos en la reunión realizada en Buenos

En la última década, la mayoría de los países de América Latina han vivido enfrentamientos constantes entre gobiernos y medios de comunicación. A veces en forma velada, y frecuentemente en forma explícita, algunos gobiernos han buscado, a través de nuevas legislaciones, modificar el cuadro actual de distribución de los medios, en nombre de una mayor diversidad de opiniones y participación social. A su vez, los medios han reaccionado contra estas declaraciones y medidas denunciándolas como ataques a la libertad de prensa e intentos de amordazar la actividad periodística.[2]

En sociedades modernas no existe democracia sin un periodismo capaz de actuar libremente para informar e investigar los errores, abusos y excesos del poder público y del poder económico. Sin duda, un periodismo totalmente libre y abierto a la diversidad de opiniones es un ideal, que nunca se concretiza totalmente. Pero es un ideal que debe guiar los esfuerzos de regulación y denuncias sobre distorsiones existentes no pueden ser un alibi para intervenciones autorita-

Aires, con la participación de Carlos Mesa, Martín Becerra, Doris Reniz, Raúl Trejo, Eugenio Bucci, Javier Couso, Javier Darío Restrepo, Roberto Guareschi, Rubén Aguilar, Sergio Fausto y Peter-Alberto Behrens y los realizados a la versión original por Raúl Trejo, Sergio Fausto y EiLing Díaz. El análisis e interpretaciones aquí presentadas son de responsabilidad única del autor.

[2] Si bien ésta ha sido la tónica en buena parte de los países de la región, no podemos dejar de mencionar que en otros, los gobiernos y los medios están profundamente imbricados. Ver, por ejemplo, la contribución de Raúl Trejo, disponible en www.plataformademocratica.org.

rias. Desde la perspectiva de un compromiso con los valores democráticos, entre los cuales se encuentra la defensa de la plena libertad de expresión —que supone la existencia de un periodismo libre, sin ningún tipo de censura gubernamental, investigativo, vigilante y crítico, con diversidad de opiniones, desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación y acceso a la información de los más diversos sectores sociales—, el debate público sobre la regulación de los medios de comunicación, es por lo tanto legitimo y necesario. Pero para avanzar este debate es fundamental que no sea dominado, como ocurre actualmente, por la polarización entre empresarios y gobiernos, que inviabiliza un diálogo que tenga como objetivo el bien público.

En nombre de la diversidad y la participación social, varios gobiernos han promovido legislaciones y, sobre todo, las han (o no) aplicado sobre medios, en función de sus intereses políticos coyunturales, algunas veces atacando directamente el libre ejercicio de la actividad periodística y la libertad de expresión. A su vez, los medios de comunicación privados, en nombre de la defensa de la libertad de expresión, han ocultado problemas reales de concentración de propiedad y el uso de los medios para defender su propios intereses empresariales, muchas veces aceptando acuerdos tácitos con los gobiernos de turno, que les permiten mantener situaciones oligopólicas ofreciendo como contraparte un periodismo “controlado”.

En muchas oportunidades, la aparente oposición esconde una imbricación de intereses, chantajes y apoyos mutuos entre gobiernos y sector privado, asociado a la distribución de concesiones públicas (muchas veces auto-atribuidas a los

propios políticos) o de recursos oficiales para publicidad y cooptación individual de periodistas. Esta situación se sustenta, inclusive en países donde la libertad de prensa es efectivamente respetada, por una ley de silencio entre los medios, que en general no aplican, por interés corporativo, el periodismo crítico investigativo en relación a otras empresas de comunicación.

El desafío de la regulación

Es importante recordar que formas de regulación pública de los medios de comunicación están presentes en todos los países democráticos. Lo que está en juego, sobre todo, es asegurar el derecho de expresión, que incluye en primer lugar la libertad de cada individuo y grupo a expresarse libremente en el espacio público y el acceso universal a la información. Por esta razón, en los países democráticos, no existe ninguna legislación particular de regulación especifica para periódicos y revistas —fuera de temas relacionados a difamación, uso de lenguaje obsceno o de incitación al odio—, pues se supone que cualquier persona o grupo puede producir su propia publicación. Esta posibilidad dejó de existir con la radio y posteriormente con la televisión, pues el espectro electromagnético es limitado, lo que determina dos hechos fundamentales: 1) el acceso a un canal de transmisión es siempre en última instancia una concesión pública, lo que lleva que sea una institucion gubernamental o agencia reguladora el árbitro en la distribución de privilegios, y 2) dado el número limitado de canales, se hace necesaria una regulación que limite la concentración y asegure la mayor diversidad de voces y opiniones.

La experiencia europea, dentro de la cual el ejemplo de la BBC del Reino Unido, creada en 1921, ha jugado un papel pionero y de ejemplo, es de una fuerte presencia de los canales públicos de radio y de televisión. Inclusive, por varios años, en muchos países europeos la televisión pública ha sido la única existente, con un horario de programación limitado a ciertos periodos del día. En las últimas décadas, esta situación se ha diversificado con la participación creciente de canales privados, pero las radios y televisiones públicas mantienen todavía una porción relevante de la audiencia nacional, en cuanto en la televisión por cable es dominante el sector privado.

La televisión pública se caracteriza por no tener fines de lucro y debe transmitir contenidos culturales y educativos que no se orientan solamente por los niveles de audiencia, factor central para las televisiones privadas para obtener publicidad. Los modelos de gestión y de indicación de las autoridades de gobernanza varían entre los países europeos, pero en todos ellos se espera de ellas autonomía e independencia frente al gobierno. Las formas de financiamiento van de tasa anual paga por los usuarios de radio y televisión (modelo británico seguido por Alemania y países escandinavos), a financiamiento público directo (Francia y España) y formas de producción de contenido que incluyen, como en Holanda, apoyo a asociaciones no gubernamentales, religiosas o políticas, que generan sus programas y obtienen espacio de transmisión en

los canales públicos. La publicidad, originalmente excluida de los canales públicos, pasó a ser aceptada en casi todos ellos, en general con ciertas restricciones del tiempo que pueden ocupar.

En los Estados Unidos, el nivel de financiamiento público[3] ha disminuido con el pasar del tiempo y la importancia de las emisoras públicas es mucho menor que en Europa. Las donaciones del sector privado son importantes y las situaciones difieren bastante de estado a estado. En algunos casos, redes nacionales se entrelazan con emisoras estaduales, como la NPR (*National Public Radio*), PBS (*Public Broadcasting Service*), APT *(American Public Television*), la APM (*American Public Media*). El apoyo de recursos públicos es realizado por la CPB (*Corporation for Public Broadcasting*). Si bien muchas veces la programación de los canales no-comerciales es criticada por sectores conservadores, por transmitir contenidos críticos del *establishment*, el sistema de la CPB es considerado por un 75% del público en forma positiva y la PBS como la fuente más confiable de noticias.

En 1934 fue creada la FCC (*Federal Communications Commission*), la agencia reguladora del sector, ligada al gobierno de los Estados Unidos, que reglamentó los medios de comunicación, diferenciando entre vehículos de comunicación de utilidad pública (correo, telégrafo y teléfono) y productoras de contenido, prohibiendo el acceso de compañías telefónicas al mercado de televisión por cable, o

[3] Parte del apoyo público a los periódicos se dio a través de tarifas subsidiadas para el envío de diarios por el correo.

publicaciones electrónicas.[4] En ambos casos, la legislación suponía que la entrada de las compañías telefónicas en ambos mercados limitaría la competencia.[5] La reglas de licenciamientos exigen que los licenciados incluyan programas de interés público y educativos, acceso equitativo para candidatos a cargos electorales, limitación de número de emisoras que pueden ser del mismo propietario —sea a nivel estadual o nacional—, reglas de renovación y de transferencia de licencias, un porcentaje de tiempo de capacidad de transmisión de TV a través de satélite para programas educacionales, aún que la legislación no es siempre aplicada en la práctica.

Las reglas relativas a TV por cable, que permite mayor diversidad de canales, son menos exigentes, si bien por un periodo las compañías telefónicas fueron prohibidas de en-

[4] La misión de la FCC es:

- Promover la competencia, innovación y la inversión en los servicios e instalaciones de radiodifusión;
- Dar soporte a la economía nacional, garantizando un marco adecuado para la competencia y el desarrollo de la revolución de las comunicaciones;
- Fomentar el mayor y mejor uso del espectro a nivel nacional e internacional;
- Revisar la regulación de los medios para que las nuevas tecnologías de la comunicación florezcan junto con la diversidad y el localismo;
- Liderar el fortalecimiento de la defensa de la infraestructura de comunicaciones del país.

[5] Si bien, como indica Corn-Revere en su texto sobre los Estados Unidos, que informa esta sección, en los años 90 los controles comenzaron a ser relajados.

trar en el sector —decisión que fue posteriormente revocada—, pues podrían crear barreras para competidores, afectando el principio de la libertad de expresión.

El tema de la escasez es, por lo tanto, central en la decisión de regular o no un medio de comunicación. De acuerdo con la Suprema Corte de los Estados Unidos: el Poder Público debe intervenir cuando el número de posibles transmisores es limitado por barreras físicas. Esta visión tiene consecuencias sobre la regulación de la Internet, pues se trata de un medio en el cual no hay limitaciones al acceso universal para la transmisión de contenidos. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos consideró que reglamentaciones necesarias para medios "escasos" no son aplicables a la Internet. Como veremos en la próxima sección, la convergencia de los medios de comunicación lleva al desmoronamiento de la tipología clásica de los medios diferenciados entre proveedores de líneas de transmisión y productores de contenido. Consideremos por ejemplo el teléfono, que dejó de ser un instrumento de comunicación para transformarse en fuente de información (tanto escrita como audio-visual), un prestador de servicios comerciales on-line y un emisor de publicidad.

La situación de América Latina se encuentra en el extremo opuesto del europeo, con una regulación y apoyo público bastante limitado y, cuando existentes, una baja audiencia de los canales públicos de radio y televisión, que en general no transmiten material periodístico investigativo. Considerando el histórico de la región, puntuada por regímenes autoritarios, quizás este cuadro haya tenido una consecuencia no

intencional positiva, pues limitó la capacidad de las dictaduras de usar los medios públicos de comunicación como instrumento de propaganda gubernamental. Con todo, con la consolidación de la democracia, es legítimo que sea levantado el problema de la regulación, pero este debate debe llevar en consideración la dificultad de los países de la región de crear agencias reguladoras y empresas públicas independientes del poder gubernamental, lo que exige cuidados y garantías redobladas. A esto se agrega que el problema de la regulación se coloca en un nuevo contexto histórico, de transformación profunda de los medios de comunicación, que han llevado a una crisis del modelo tradicional de periodismo, en particular, pero no solamente, de los diarios impresos.

El impacto de las nuevas tecnologías sobre el periodismo

La Internet se ha transformado en la principal fuente de noticias, en particular entre los jóvenes, superando inclusive el número de espectadores de noticieros de televisión. Se trata no sólo de un cambio de vehículo, pero también de tipo de lector y de lectura: orientado por la búsqueda de información específica, en la cual el navegador se concentra por poco tiempo y de la cual rápidamente un *hyper-link* lo lleva a otro sitio.[6]

[6] Si bien los usuarios de *tablets* parecen permanecer más tiempo hojeando la misma publicación.

Informes recientes de la FCC (*Federal Communications Commission*), sobre *"The Information Needs of Communities",*[7] y de la FTD (*Federal Trade Commissio*n) sobre "*Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism"* [8] focalizan la situación del periodismo en los Estados Unidos, presentando una visión de conjunto que, a pesar de las variaciones nacionales, es indicativo de tendencias globales:

- Desde el año 2000, los ingresos de publicidad de los periódicos cayeron en 45 por ciento. La publicidad siempre fue la principal fuente de financiamiento de los grandes periódicos, o sea la producción de noticias era "subsidiada" por la publicidad. A pesar de que los periódicos hoy llegan a través de la Web a un número mayor de lectores y continúan siendo la principal fuente de noticias asociadas al periodismo investigativo, no han conseguido transformar estos accesos en fuente relevante de ingreso. Los recursos de publicidad para los periódicos continúan asociado a la versión impresa. La publicidad que se dirige a la Internet tiende a concentrarse en sistemas de búsqueda (que cosecha información producida por otros), redes sociales, centrales de venta y sistemas que identifican preferencias individuales, ninguno de los cuales es productora de noticias originales de interés público.[9] A esto se agrega que la Internet ha multiplicado y fragmentado enormemente los sitios entre los cuales se distribuye la publicidad. En suma, si antiguamente la publicidad se acoplaba y dependía de la producción de noticias, esta conjunción ya no es más necesaria.
- La disminución de ingresos ha llevado a recortes de personal. En 2008 fueron eliminados en los Estados Unidos 16.000 cargos de periodistas asociados a la producción de noticias. En el mismo periodo, el cuadro de periodistas de diarios ha disminuido en 25% y en algunos grandes periódicos, los cortes han llegado al 50%. En las redes de televisión, desde los años 80, el número de periodistas trabajando en el sector de noticias cayó a la mitad.[10] Tendencia similar se dio en revistas informativas y en radios locales dedicadas exclusivamente a noticias. El efecto mayor de estos cortes se concentra en periódicos locales, con menos periodistas trabajando fuera de la redacción dando cobertura a temas de interés de la comunidad, y en áreas como ciencia o artes. La disminución de la cobertura de los acontecimientos que afectan la comunidad, disminuye la capacidad de los periódicos de monitorear,

[7] http://www.fcc.gov/info-needs-communities, retrieved Junio 25, 2011.

[8] "Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism" http://www.ftc.gov/opp/workshops/news/jun15/docs/new-staff-discussion.pdf retrieved Junio 26, 2011.

[9] Si bien algunos grandes portales comienzan a ser generadoras de noticias y emplear, generalmente a tiempo parcial, periodistas.

[10] Lo que indica una caída en el interés público por noticias anterior a la llegada de la Internet.

auditar y denunciar los abusos, desperdicio, ineficiencia y corrupción de los órganos públicos. A pesar de que parte de la investigación periodística puede ser hecha a través de la Internet, permitiendo disminuir costos, la necesidad de investigación de campo no fue eliminada.

- La Internet ha generado una masa enorme de información, pero ésta se encuentra enormemente fragmentada, y en general los sitios se concentran en textos de opinión y comentarios, sustentados por material producido originalmente por la prensa profesional. La información pública novedosa en la Internet se da fundamentalmente a nivel micro-local, pero difícilmente supera este límite. Hasta el momento, no surgió un modelo comercial periodístico en la Web y buena parte de los sitios periodísticos se sustentan gracias al trabajo voluntario o semi-voluntario y de donaciones, con limitada capacidad de pagar por la producción de material investigativo original, similar a los medios "tradicionales".[11] Muchos de los sitios con informaciones periodísticas no poseen las características de los periódicos, tanto en términos de responsabilidad jurídica por la información transmitida, como en cuanto las prácticas profesionales

[11] Los problemas judiciales que está sufriendo *The Huffington Post* por blogueros que contribuyeron al diario y se sintieron traicionados con su venta a AOL, indica que el modelo de negocios para el periodismo en la Internet todavía no está definido.

que rigen los periódicos de excelencia. Parte del problema se encuentra en las características de la Internet, con una variedad enorme de fuentes de información, a diferencia del casi monopolio que hasta poco tiempo atrás tenían los pocos periódicos y canales de televisión. La posibilidad de obtener en la Internet información gratuita también conspira contra pagar por contenidos informativos (pero no podemos olvidar que el usuario está pagando indirectamente por el acceso a la información al proveedor del servicio de comunicación, gastando inclusive más que antiguamente).

Entre las varias posibles soluciones presentadas en los informes mencionados, se incluye que sean consideradas reglas por las cuales los sistemas de busca y portales de noticias que se alimentan de información obtenida en órganos periodísticos paguen por los contenidos que usan; tasar las radios y televisiones por el uso del espectro y utilizar estos recursos para apoyar redes de comunicación sin fines de ganancia; aumentar los subsidios postales para el envío de periódicos; crear tasas para usuarios de radio, televisión, Internet o en el momento de la compra de los aparatos; política impositiva favorable para periódicos; aumentar los recursos públicos para las redes públicas existentes; apoyar a las escuelas de comunicación de las universidades para que sus alumnos realicen periodismo investigativo; distribuir cupones para que los ciudadanos los utilicen para apoyar medios de comunicación; aumentar la

disponibilidad, calidad y facilidad de acceso a la información disponible en la Internet sobre gastos públicos, documentos, evaluaciones y debates en instituciones gubernamentales, para facilitar el acompañamiento y monitoreo del trabajo de las instituciones públicas, disminuyendo los costos del trabajo periodístico; aumentar los recursos de publicidad pública a los medios de comunicación locales; asegurar el acceso universal a la Internet.

La convergencia tecnológica entre los diferentes medios es una realidad en curso y la preocupación con el futuro del periodismo es común a los Estados Unidos y a Europa.[12] Acontece que estamos viviendo procesos incesantes de cambios y por lo tanto difíciles de regular. Los sistemas de regulación precedentes suponían la existencia de una clara diferenciación entre cada medio, que permitía un tratamiento legal y regulaciones separadas, sea con subvenciones, definición de contenidos o de espacios del espectro electromagnético dedicados a emisoras públicas. En la medida en que los medios convergen y las fronteras se diluyen la noción de espacio público (y privado) se transforma drásticamente. Por ejemplo, un email enviado para 1 persona equivale a una carta privada, un email enviado para 100 mil personas es un mensaje en el espacio púbico; contenidos escritos o audio-visuales sobre los cuales pesan derechos autorales transmitidos en un email de persona a persona es diferente a que sean disponibles masivamente, pero las fronteras no son siempre claras.

[12] Sobre el contexto europeo ver el trabajo de Christoph Keese en este volumen.

En qué momento los derechos de defensa del derecho a la privacidad dan lugar a reglas aplicables al espacio público es un tema urgente y que debe ser tratado en forma cuidadosa. Igualmente, surgen nuevos problemas: la transparencia que la Internet ofrece tiene también una contraparte extremamente peligrosa, pues está creando una especie de *totalitarismo voluntario* por la colocación en la Red, por los propios ciudadanos (muchas veces menores de edad) de informaciones personales, inclusive en forma intencional, pues es exigida para realizar transacciones virtuales. Reglas que exijan de los organismos públicos de la mayor cantidad de información posible sobre sus actividades deben también incluir la protección (frente al Poder Público y las empresas) de las informaciones que los ciudadanos colocan en el espacio virtual. Han surgido igualmente nuevas tendencias oligopólicas, en las cuales algunos pocos portales, sistemas de busca y redes sociales concentran la mayor parte del tráfico y poseen bancos de datos de usuarios, cuyas consecuencias para la vida democrática pueden ser cuestionables.

El contexto político y económico más amplio

Existen factores sociales más amplios que han transformado en las últimas décadas las relaciones entre medios y gobiernos, que están presentes en todos los contextos democráticos, pero que la fragilidad de las instituciones democráticas en América Latina hace que sus efectos sean más difíciles de enfrentar:

1) **La crisis de la representación política expresada en el debilitamiento de las ideologías y de los partidos políticos.** La mediatización de la política, de las campañas electorales y de los candidatos presidenciales han profundizado el desgaste del papel de las ideologías y de la capacidad de convocatoria de los partidos políticos y sindicatos. El debilitamiento de los mecanismos tradicionales de identificación y movilización política han proyectado los medios como principal fuerza aglutinadora de sectores de opinión pública que se oponen al gobierno. Decir que los medios se "han transformado en un poder" es una afirmación errada, en el sentido que los medios de comunicación siempre han sido un poder en las democracias modernas. En sociedades urbanas y de masas, los medios de comunicación han tenido un papel central en la formación de la opinión pública y son un componente central para asegurar las libertades públicas. Si lo que se desea afirmar es que su poder relativo ha aumentado exageradamente, se trata de una afirmación que debe ser fundamentada empíricamente, y, si confirmada las razones, posiblemente estén asociadas sobretodo a la incapacidad de los partidos políticos en representar y orientar la opinión pública. En este contexto, lo que puede ser esperado de los medios de comunicación es que redoblen su responsabilidad con la ciudadanía, que busquen una cobertura amplia y mantengan su autonomía en relación al gobierno de turno y den espacio a la mayor diversidad posible de opiniones y análisis.

2) **La revolución tecnológica en curso.** La convergencia tecnológica, y en particular la revolución en el sistema de producción y distribución de la información representada por la Internet, está modificando profundamente las relaciones entre los diferentes grupos empresariales que actúan en el sector de comunicaciones, algunos de los cuales desean frenar y otros avanzar nuevas formas de reglamentación. Así, si por un lado los medios de comunicación han visto su lugar en la sociedad potencializado por el debilitamiento del sistema de representación política tradicional, por otro lado las empresas asociadas a los medios periodísticos tradicionales, en particular los diarios, se ven acosados y a veces fragilizados por transformaciones que les retiran público y recursos de publicidad, al mismo tiempo en que surgen competidores —economica y políticamente poderosos—, en particular los proveedores de servicios de comunicación y los grandes portales de Internet. La convergencia tecnológica exige modificaciones en la legislación sobre medios —en América Latina, algunas veces, todavía asociada a regímenes autoritarios— que las adecuen a los nuevos tiempos. Esto abre espacio para que los gobiernos propongan cambios, que si por un lado se hacen necesarios, muchas veces son utilizados para favorecer nuevos grupos empresariales y/ o visiones estatizantes.

Mapeando los desafíos

En América Latina, las transformaciones indicadas anteriormente ya se encuentran en curso, si bien el proceso de tranformación no debe llevar a subestimar la permanencia de las estructuras establecidas de propiedad de los principales vehículos de información. Igualmente los periódicos impresos, generalmente diarios, pero a veces también semanarios, continúan siendo la principal fuente de periodismo investigativo y sus noticiarios son centrales para pautar la agenda política y en la formación de opinión en las élites sociales y en las clases medias. A pesar de las transformaciones en curso, la televisión, es todavía la principal fuente de noticias para la mayoría de la población.

Para comprender el funcionamiento del nuevo sistema de información en formación, en lugar de contraponer un vehículo con otro, que pasaría a ser considerado obsoleto, debemos acompañar las nuevas inter-relaciones que se van tejiendo entre ellos. La noticia publicada por un diario es transformada en la versión que aparece —cuando aparece— en la televisión, y que a su vez genera un tráfico de comentarios en la Internet muy diversificado, donde predomina el comentario de opinión. Asimismo, la Internet comienza a ser una fuente de noticias para las televisiones y los periódicos, que a su vez dan coberturas diferentes.

El periodismo investigativo, con una ética periodistica que lo lleva a transformar una pista o rumor en información sólida, que busca identificar y defender el interés público, en suma, el periodismo de calidad es una de las condiciones de existencia de regímenes democráticos. Este periodismo no depende del formato en el cual es vehiculado, pero sólo puede existir si los vehículos de comunicación no están bajo el control directo de los gobiernos de turno. Seguramente, situaciones de control oligopólico de los medios de comunicación no son favorables al libre ejercicio del periodismo.

En muchos países de la región, el periodismo está sufriendo la disminución de vacantes en las redacciones de periódicos, que en general no son compensandas por la abertura de puestos de trabajo en las versiones on-line de los periódicos. El nuevo cuadro de los sistemas de información en América Latina exige un análisis en profundidad de cada situación nacional. En algunos países, los gobiernos han intervenido para modificar el cuadro de propiedad de las empresas de comunicación, como en Venezuela, o apoyado la creación de una red de periódicos locales con un claro sesgo político, directa o indirectamente subsidiados por el gobierno, como en la Argentina.

En cada país de América Latina, la elaboración de una nueva legislación enfrenta una variedad de problemas, algunos asociados a pesos muertos del pasado, en otros casos a las complejidades del presente. Es esencial tratar estos problemas en forma no maniquea, separándolos de forma tal que no se amalgamen y transformen en bloques opuestos, que llevan a la ideologización y simplificación excesiva. No está de más recordar que cualquier legislación deberá orientarse en primer lugar por el objetivo de

asegurar la libertad de expresión de los ciudadanos frente al poder del Estado y el poder económico.

Regulación de la acción del Poder Público

1. La distribución de concesiones para radio y televisión debe pasar por la creación de una agencia reguladora que actúe con transparencia y sus decisiones abiertas al debate y escrutinio público. La distribución del espectro debe asegurar que parte del mismo esté asignado a instituciones sin fines de lucro. Con todo, debe reconocerse que este último principio es de fácil enunciación pero de difícil aplicación. Por ejemplo, la nueva ley argentina de servicios de comunicación audiovisual otorga el 33% del espectro a la sociedad civil. La pregunta que se coloca es quien define las instituciones de la sociedad civil que recibirán la concesión, pues, como sabemos, la sociedad civil es diversa, no posee mecanismos de representatividad, y por lo tanto, nadie puede erguirse como representante de la sociedad. La decisión sobre la distribución de concesiones para organizaciones sin fines de lucro debe ser realizada por instituciones independientes, con mecanismos transparentes y reglas que aseguren la mayor diversidad posible.
2. Asegurar la autonomía de los canales o emisoras públicas, directa o indirectamente dependientes de recursos públicos. Aquí nuevamente es fundamental

reglas que aseguren la autonomía e independencia de cualquier injerencia externa, en particular del Poder Ejecutivo, y que den cabida a las más diversas opiniones, con un Consejo de Administración independiente y que refleje los diversos sectores de la sociedad. La legislación y su efectiva ejecución debe asegurar que canales apoyados con recursos públicos, tengan reglas de gestión y de financiamiento que aseguren la independencia frente al sistema político.
3. El uso y distribución de la dotación pública para publicidad oficial debe ser transparente y políticamente neutral. Idealmente, el gobierno y organismos paraestatales, no debería tener ningún recurso público para publicidad. Cuando necesario, por ejemplo para transmitir noticias de interés público, como por ejemplo una campaña de vacunación, los concesionarios (radio y televisión) deberían transmitir esta información en forma gratuita y, si se hace necesario utilizar periódicos impresos, el pago a éstos debería seguir criterios universales. Seguramente, la eliminación de recursos públicos de publicidad no acabará con prácticas de políticos y gobiernos de pagar ilegalmente a periódicos y periodistas, pero seguramente disminuirá enormemente la capacidad de cooptación de los gobiernos.
4. El favorecimiento a ciertos medios, cuando realizados en nombre del apoyo a pequeñas y medias empresas

de comunicación, debe ser realizado con criterios transparentes y universales, abiertos al debate y escrutinio público.

5. La libertad de información incluye la obligación de los gobiernos de informar. La disponibilidad pública de la información sobre presupuestos y gastos efectivos de los gobiernos ya es por si un óbice contra los abusos del poder y es fundamental para la transparencia y el monitoreo por parte de la ciudadanía en general y de los periodistas en particular.
6. Asegurar el acceso público de contenidos sin que ellos sean parasitados por sitios comerciales y asegurar la neutralidad de la Red. El desafío es respetar el uso de la red para transmitir libremente contenidos entre individuos, no permitiendo el uso comercial de los mismos sin reconocimiento de derechos de propiedad intelectual. Las reglas de Neutralidad deben limitar que los proveedores de transmisión puedan aplicar cualquier tipo de discriminación en el contenido o la calidad de los servicios ofrecidos.

Regulación del sector privado

1. Una crítica constante a los medios de comunicación en varios países de América Latina es el alto nivel de concentración de la propiedad y, algunas veces, el control transversal de diversos medios (diarios, radio y televisión).[13] Si la concentración oligopólica de la propiedad es perjudicial en cualquier área de actividad económica por los abusos de poder que conlleva, en el caso de los medios adquiere una nocividad adicional por el carácter específico del bien público que ellas producen y diseminan. Paradójicamente, esta misma concentración exacerba el embate de los medios y gobiernos, pues la concentración de poder de ciertos grupos empresariales los transforman en blancos fáciles de atacar por gobiernos que se sienten perjudicados por estos grupos. En suma, la concentración extrema puede fragilizar el propio sistema privado de comunicación. La extrema concentración no debe ser confundida con la existencia de grupos de medios económicamente sólidos, pues esto les ofrece una mayor independencia frente a los poderes de estado y gobierno de turno. El combate a la concentración de la propiedad debe orientarse tanto en la formulación legal como en su aplicación, por reglas claras y universales, por agencias reguladoras autónomas del poder gubernamental.
2. Como hemos indicado anteriormenete, el sistema de comunicación vive una profunda revolución que fragiliza en particular los periódicos, que siempre fueron, y continúan siendo, el principal espacio para el periodismo investigativo. La Internet ha permitido el

[13] Ver por ejemplo el texto en esta colección de Martin Becerra.

desarrollo de nuevos sistemas de producción y diseminación de información, pero hasta hoy no han substituido el periodismo profesional investigativo asociado a empresas comerciales de comunicación, en particular los periódicos. ¿Cómo asegurar la continuidad de estos medios en el nuevo contexto? Se trata de una pregunta para la cual no existen respuestas obvias. Una línea de defensa a favor de permitir cierto nivel de control trasversal de varios medios (por ejemplo periódicos y, televisión y/o sistemas de comunicación) por la misma empresa, es que las ganancias de un sector posibilitan el financiamiento del sector periodístico. Creemos que es un argumento válido, pero no una justificativa para la existencia o formación de oligopolios. Otro tema, cuyo análisis en detalle escapa a los límites de este texto, es el de los derechos intelectuales, en particular los que se refieren al uso por grandes portales comerciales de contenido producido por los medios tradicionales. Creemos que es importante diferenciar el uso de la Internet para transmitir contenidos para usos no comerciales de la apropiación de los mismos por sitios comerciales. El debate actual se encuentra polarizado entre una posición que defiende el uso libre en la Internet de todos los contenidos (y que aglutina paradójicamente desde libertarios a grandes portales de Internet) y aquellos que buscan la aplicación estricta del reconocimiento de la propiedad intelectual.

3. Uno de los trabajos de los expertos[14] indica que en por lo menos un país de la región, Chile, la concentración de los diarios en torno a una única línea político-ideológica, producto de la supresión de periódicos alternativos por la dictadura de Pinochet, puede exigir del Poder Público políticas que favorezcan un mayor pluralismo. Posiblemente, el mecanismo más adecuado sería una política de apoyo universal al surgimiento de nuevos periódicos, con subisidos que disminuyan los costos de entrada en el sector.
4. Finalmente, no podemos dejar de mencionar la relevancia de concientizar a la sociedad de la importancia de tener acceso y ser capaz de realizar una lectura crítica de la información que recibe. Con la Internet, donde circula información anónima que hace prácticamente imposible que el autor pueda ser responsabilizado judicialmente, este desafío es magnificado. Debe ser fomentada la promoción en las escuelas de conferencias y actividades periodísticas, y de la enseñanza de los problemas éticos y desarrollo de capacidad de análisis critico del contenido que circula dentro de la Red.

[14] Ver el trabajo de Javier Couso. El autor también indica que los empresarios chilenos siguen una política de solamente colocar publicidad en medios que simpatizan con sus opiniones políticas. Si éste es el caso debe ser claramente condenado, pero difícilmente pueden crearse mecanismos legales para obligar que la publicidad privada obedezca a criterios universalistas.

Conclusiones

Como hemos indicado en el transcurso del texto, es importante que el debate sobre los varios temas asociados a la regulación de los medios no sea apropiado únicamente por las partes directamente interesadas. Es necesaria una mayor participación de la comunidad académica, que no refleje simplemente los intereses particulares en pugna, para orientar el debate público. No tenemos claro la razón de la baja incidencia y participación de la categoría frente a las transformaciones en curso. Ciertamente, actúan el bajo poder de negociación de las asocicaciones de periodistas frente a los grandes organos de comunicación, su fragmentación y estratificiación interna, y las estrategias de diversificación profesional individual, que lleva a muchos periodistas a tranformarse en asesores de comunicación empresarial.

Es necesario investigación más detallada sobre el estado actual y papel del periodismo en nuestros países. Mucho se habla de la capacidad de los medios de influenciar la opinión pública, pero de hecho poco sabemos de las relaciones entre emisores y receptores de información. El hecho que en la región varias elecciones fueron ganadas por candidatos que no poseían la simpatía de la mayoría de los medios indica una mayor autonomía de los ciudadanos, distante de la pintada por ciertos autores que consideran el pueblo una manada. Esto obviamente no justifica prácticas erradas de los medios privados pero indica que la situación no sea presentada, como lo hacen algunos políticos, como si los medios poseyesen el control de la opinión pública.

El impacto de los nuevos medios de comunicación tiene ramificaciones que afectan la calidad de vida, la educación, la noción de lo público y de lo privado, las formas de construcción de conocimiento, que exigen repensar el papel del Estado y de las empresas, pero sobre todo concientizar a los ciudadanos para que participen del debate público para que el futuro, en lugar de atropellar, pueda ser construido colectivamente. Se trata de un desafío difícil, que debe ser promovido por la sociedad civil, pues los parlamentos están colonizados por la acción de los *lobbies* políticos y empresariales, que en función de intereses corporativos o de corto plazo, no permiten que se avance un debate necesario para crear reglas que fortalezcan la democracia.

TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA DE MEDIOS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Martín Becerra - Guillermo Mastrini

1. Descripción de estructura del sistema de medios argentino

En la Argentina la radiodifusión se consolidó durante el siglo XX, ligada al protagonismo del sector privado (si bien la televisión fue incorporada inicialmente por iniciativa estatal aunque su madurez se alcanzó con la gestión privada del medio) y adoptó un modelo comercial, competitivo, basado en la publicidad para su sostenimiento económico. Tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a

centralizar sus contenidos en los grandes centros urbanos, fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la televisión abierta mostró durante largos años una dependencia de los contenidos norteamericanos. Sin embargo, desde 1990 se asiste a una mayor capacidad para generar contenidos nacionales, incluso en el área de ficción el *prime time* ha sido copado por producciones nacionales. Los contenidos extranjeros siguen predominando en la televisión por cable, con numerosos canales de películas y series con predominio de Hollywood.

La Argentina tuvo en el siglo pasado y en relación con el resto de América Latina, un desarrollo vigoroso de medios de comunicación (Ford y Rivera, 1985). Hasta mediados de la década del 70 la estructura de medios, tanto la prensa como el sector audiovisual, estaba liderada por empresarios nacionales y el nivel de concentración de la propiedad era relativamente bajo, si bien existían grupos editoriales poderosos.

En la década del 80, con la salida de la última dictadura militar (1976-1983) el sistema de medios argentino reconoció cambios profundos cuya comprensión resulta imprescindible para aludir al presente. En primer lugar, se produjo una gran retracción del consumo editorial (libros, diarios y revistas periódicas), lo que fue paulatinamente compensado por el aumento del consumo de radio y televisión, dos medios que se presumen de acceso gratuito[1]. Entre 1970 y 1980, dejaron

[1] No obstante, el pago se realiza por vías indirectas, ya que los servicios audiovisuales son financiados por un conjunto de opciones como la publicidad (que implica entonces que los consumidores de productos de

de editarse más de 250 diarios, con el consecuente horadamiento de la diversidad de versiones sobre la realidad que ello representa. El desplazamiento del consumo de información y entretenimientos masivos de la gráfica al audiovisual facilitó el control de los mensajes, al estar los medios audiovisuales gestionados por un Estado tomado por asalto por las fuerzas militares, que se repartieron la administración de los canales capitalinos entre Ejército, Armada y Aeronáutica (reservándole el Canal 7 al Poder Ejecutivo).

Desde la recuperación del sistema constitucional en diciembre de 1983, tras el colapso de la dictadura luego de la expedición guerrera de Malvinas (1982), cuatro procesos caracterizan al sistema de medios de comunicación: primero, el destierro de la censura directa; segundo, la concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos; tercero, la convergencia tecnológica (audiovisual, informática y telecomunicaciones); y por último, la centralización geográfica de la producción de contenidos (Becerra, 2010).

Estos procesos se conjugaron para transformar el sistema de medios y para imprimirle monotonía en su adscripción al lucro como lógica de programación y al exitismo como paradigma. Esa transformación fue moldeada por reglas de juego originalmente definidas por el decreto-ley

consumo masivo participan de la cadena que indirectamente sostiene parte de los costos de producción audiovisual), eximición de impuestos, regímenes de promoción y ayudas estatales (es decir, impuestos generales solventados con el aporte de los ciudadanos) (Becerra y Mastrini, 2009).

nº22285 y empeoradas por casi todos los gobiernos constitucionales posteriores.

Aunque los soportes de comunicación se multiplicaron por la convergencia tecnológica desde el fin de la dictadura militar, con el desarrollo de las radios de frecuencia modulada, la masificación de la televisión por cable, del acceso a Internet (si bien su impacto fundamental se registra en los grandes centros urbanos), la propiedad de los medios de comunicación evidencia una concentración creciente, vigorizada además por un marco regulatorio recién modificado en sentido inclusivo en octubre de 2009, pero que previamente obedecía a las alteraciones reglamentarias a disposiciones dispuestas, originalmente, por la dictadura militar en 1980.

En la década del 90, con el avance de las políticas neoliberales ejecutadas por los gobiernos de Carlos Menem, se realizaron modificaciones a los marcos legales que permitieron la creación de grupos multimedia. Desde entonces, el proceso de concentración de la propiedad de los medios ha sido constante. El grupo Clarín es el principal grupo de comunicación del país, al contar con el diario de mayor ventas (y ser socio de varios en el interior del país), uno de los principales canales de televisión de Buenos Aires y varios otros en el interior del país, una cadena de radios, el principal sistema de distribución por cable y varias señales de cable. También interviene en otras áreas vinculadas a las industrias culturales, como la fabricación de papel para prensa (donde es socio del Estado), productoras cinematográficas, agencia de noticias y distribución de Internet. La gran amenaza para la posición dominante del grupo Clarín son las empresas de telefonía (especialmente Telefónica de España) que dominan en forma duopólica el mercado de la telefonía fija y es el principal operador en telefonía móvil y en distribución de banda ancha (Internet). Además de Telefónica y de Telecom (vinculada a Telecom de Italia, y por ende también a Telefónica de España), se observa la creciente importancia de la mexicana Telmex. Tanto Telefónica como Telmex han mostrado interés por entrar en el negocio de la televisión por cable, cuestión que por ahora impide el marco regulatorio vigente. La facturación anual de estas empresas supera ampliamente a la del grupo Clarín.

La plataforma principal mediante la cual los argentinos se informan es la televisión, fundamentalmente en las señales noticias. La mayoría de los hogares debe pagar para recibir una oferta variada de televisión. Únicamente en siete ciudades (además de la capital, Buenos Aires, donde hay cinco canales) existe más de un canal de televisión de recepción terrestre. En otras 14 provincias sólo hay una oferta televisiva por aire y en varias zonas (como la provincia de Catamarca) el único modo de acceso televisivo es mediante pago, ya que ni siquiera el canal del Estado llega gratuitamente a todo el territorio argentino. Por ello, la recepción terrestre de televisión es acotada y está focalizada en los grandes centros urbanos. En el resto del país se recibe en la oferta de televisión por cable, junto al resto de las señales, ya que en Argentina más del 70% de los hogares accede a la televisión por cable.

El dinámico mercado del cable se complementa con el valor agregado de la prestación del servicio de conexión a Internet, sector que llegó a duplicar el número de abonados en 2010 respecto de 2005. En su gran mayoría, los accesos a la red se materializan mediante la banda ancha. Las tecnologías masivas (ADSL y Cable Módem) impulsan el crecimiento del mercado, en un escenario en el que las conexiones residenciales son dominantes e implican más del 90% del total[2]. En 2010 unos 9 millones de hogares contaban con computadora. Algo más de la mitad de esa cifra tiene acceso a Internet, ya que existen 5,5 millones de conexiones, lo que establece que un 38,9% del total de los hogares está conectado, un porcentaje mucho más alto que 22% del inicio del período. Al respecto, el especialista Ariel Barlaro, director de Nex-TV Latam, señaló que "la banda ancha superó en su crecimiento las expectativas, en la Argentina. Y cuanto más se difunde resulta más barato conectar al siguiente usuario, o sea que el costo marginal disminuye y por lo tanto, es de prever que va a seguir expandiendo"[3].

Por otro lado, en Argentina se editan alrededor de 180 diarios, todos de propiedad privada. De ellos, menos de una decena cuentan con tirada y alcance nacional. Estos últimos son publicaciones con origen en la ciudad capital, y que con distintos mecanismos (ya sea porque se imprimen en varias ciudades las versiones nacionales o bien porque se envían

[2] IDC ARGENTINA, *Barómetro Cisco de Banda Ancha 2005-2010,* Junio 2009, p. 13

[3] Entrevista realizada para este trabajo.

desde Buenos Aires en distintos medios de transporte) alcanzan la cobertura territorial que los pone a competir con publicaciones originales de las localidades de provincia. En algunos casos, en las principales ciudades del interior del país, esas publicaciones regionales son a su vez propiedad de los grandes grupos nacionales de comunicación.

La ciudad de Buenos Aires cuenta con amplia diversidad ideológica en su prensa diaria, elemento difícil de equiparar en otros tipos de medios en el país, a excepción de la radio. En la actualidad Buenos Aires cuenta con 16 diarios impresos. Se editan cada día los mencionados *Clarín* y *La Nación*, junto a *Página12*, *La Prensa, Tiempo Argentino*, *Crónica, Popular* (el único que se sostiene con su precio de tapa y expresa una variable creciente de ventas), el deportivo *Olé*, más los diarios económicos *BAE*, *El Cronista Comercial* y *Ámbito Financiero*, y los recientes *Libre* y *Muy* (de lunes a viernes, en ambos casos), el bisemanario de fin de semana *Perfil* y el semanario dominical *Miradas al Sur.* Además se distribuyen gratuitamente los diarios *La Razón* y *El Argentino*. Esta amplia lista de publicaciones cotidianas implica una variada gama ideológica, aunque una fuerte concentración en la propiedad y cierta dualidad en la posición respecto al gobierno nacional (muy enfrentado actualmente con los grandes grupos privados de medios pero a la vez muy cercano a otros grupos, más pequeños), manifestada en el colectivo cercano a sus políticas (los medios pertenecientes al grupo Spolski —*Tiempo Argentino*, *El Argentino* y *Miradas al Sur*— más *Página12* y *Crónica*) y en los fuertemente críticos de todas sus medidas (los del Grupo Clarín

—*Clarín* y *La Razón* el diario *La Nación* y el bisemanario *Perfil*).

En términos analíticos y a pesar de su diferente penetración social, es posible agrupar al conjunto de medios de comunicación en la Argentina a partir de los siguientes patrones estructurales:

1) La gestión privada con lógica comercial de la mayor parte del sistema de medios (diarios, radios, emisoras de televisión y señales de televisión por cable). El tipo específico de procesos de concentración de los medios comerciales de la Argentina es uno de sus características más salientes. Estos medios fueron hasta hace pocos años los únicos actores significativos del sistema mediático.
2) Existencia de medios de gestión estatal con fuerte impronta gubernamental y bajo nivel de audiencia (este rasgo comienza a ser alterado en los últimos años, ya que los medios de gestión estatal, paulatinamente, han decidido disputar audiencia a los medios de gestión privada).
3) El alto índice de concentración de los principales medios: la alta concentración de los mercados de los medios de comunicación más masivos (televisión abierta y por cable; prensa escrita y radio) que en promedio exhibe un dominio del 78 por ciento en manos de los primeros cuatro operadores de cada uno de esos mercados (Becerra y Mastrini, 2009).

4) El tipo de concentración conglomeral: a diferencia de otros países de la región (como Chile e incluso México), los principales grupos de comunicación de la Argentina son conglomerales y están presente en casi todos los sectores. El grupo Clarín, por ejemplo, cuentan con emisoras de televisión abierta, señales y empresas prestadoras de servicio de televisión de pago, estaciones de radio, diarios, portales noticiosos en Internet, fábrica de papel para diarios, entre otras actividades que controlan de modo directo. La concentración conglomeral que existe en la Argentina, entonces, se combina con el alto índice de control de los mercados por parte de los primeros operadores y potencia el protagonismo que ejercen pocos grupos comunicacionales expandidos en casi todos los medios de comunicación. Otros grupos con posiciones importantes son Telefónica de España, Uno de los empresarios Vila y Manzano, y el grupo Pierri.
5) La centralización geográfica de la producción de contenidos: una de las características del sistema de medios de comunicación en la Argentina es la hiper centralización geográfica de la producción de los contenidos que, en los medios audiovisuales, se producen en la zona metropolitana de Buenos Aires y se reproducen el resto de los medios del país.
6) Las políticas neoliberales implementadas en los años 90 del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI privatizaron los medios audiovisuales, aceleraron la

extranjerización del sector y habilitaron el funcionamiento de sociedades anónimas como licenciatarias de radio y televisión. Ello redujo la presencia de capitales nacionales históricamente ligados al sector de los medios, en beneficio de un movimiento paulatino hacia la extranjerización y/o hacia el ingreso de capitales externos al sistema de medios. Este movimiento implicó, a su vez, una gestión más profesionalizada y menos artesanal.

7) La adaptación de los contenidos de los medios al sistema global se produce en un esquema que Arsenault y Castells sintetizan bajo el lema "piensa globalmente, actúa localmente" y que consiste en la "customización" o adaptación de contenidos y formatos globales a la idiosincrasia local, proceso muchas veces realizado a través de franquicias.

8) Por último, pero no porque se trate de un proceso menor sino porque se registra más recientemente, la convergencia tecnológica y la progresiva diseminación de tecnologías digitales en Argentina ha sido acompañada por una expansión del acceso más lenta que en los países centrales, pero con niveles que al finalizar la primera década del siglo XXI autorizan a atender el proceso de desintermediación de la producción y distribución de contenidos (noticias y entretenimientos) (Bustamante, 2003). Esta desintermediación pone en crisis las modalidades tradicionales (analógicas) de gestión de las industrias culturales e informacionales y alumbra nuevos intermediarios (Ruiz, 2010).

2. Marcos regulatorios existentes en el sector de comunicaciones

Para un correcto análisis de la regulación en el sector de la comunicación resulta conveniente distinguir los tres sectores que son alcanzados por la acción del Estado: la prensa escrita, los medios audiovisuales y las telecomunicaciones. De los tres se destacan los medios de radiodifusión audiovisuales debido a la sanción de una nueva norma en 2009, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual nº 26522 (en adelante, Ley SCA) que ha despertado controversias y que incluso ha precipitado el debate en otros países de Latinoamérica. Si se considera el sector de la prensa escrita, su regulación en la Argentina es escasa, mientras que en el sector de las telecomunicaciones el marco es estable desde el año 2000.

La regulación básica que tiene el Estado en relación a los medios de comunicación es la Constitución Nacional. La Constitución Nacional refiere a los medios de comunicación mencionando la libertad de expresión y la no intervención del Estado en la restricción de la libertad de expresión. (Art. 14 y 32[4]). Esta garantía constitucional se aplica

[4] "**Art. 14**.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y

a todos los medios: abarca desde la prensa escrita hasta Internet.

No existe una regulación especial para la prensa escrita más allá de la Constitución Nacional. De hecho el artículo 32 de la carta magna limita la intervención del Estado en la materia. En el año 2009 se despenalizaron los delitos de calumnias e injurias, y anteriormente (en 1993) había sido eliminada la figura del desacato. Como Argentina es suscriptora del Pacto de San José de Costa Rica que incorpora el derecho a réplica, esta figura puede ser solicitada. De todas formas al no estar reglamentada a nivel nacional su aplicación es mínima y sumamente engorrosa.

Tampoco existen regulaciones de alcance nacional en materia de regulación de publicidad oficial (aunque sí existen normas de alcance provincial en las provincias de Río Negro y Tierra del Fuego) ni en materia de acceso a la información pública. El decreto PEN 1172/03 sobre acceso a la información pública sancionado en los inicios del Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) sólo alcanza al Poder Ejecutivo Nacional y no se adapta a las recomendaciones de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA).

disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.
Art. 32.- El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal".

Finalmente, se puede decir que en la Argentina no existen mecanismos de auto-regulación de la prensa, ni códigos de ética que deban ser respetados por quienes ejerzan la profesión periodística.

En términos generales, puede señalarse que la prensa escrita tiene un nivel de regulación mínimo, sólo al efecto de garantizar la libertad de expresión.

En octubre de 2009 el Congreso de la Nación sancionó la nueva Ley SCA que reemplazó al decreto-ley 22.285 sancionado en 1980 por la última dictadura militar. La nueva ley alcanza a los servicios de radio y televisión abierta, así como la televisión por cable y satelital. La redacción de la ley deja dudas abiertas en materia de la convergencia digital. Como regula por tipo de servicio y no por tecnología, se producen ambigüedades que no resultan sencillas de resolver y mucho menos, de aplicar. Algunos críticos de la ley sostienen que está pensada para el entorno analógico justo en el momento de la transición digital (ver al respecto http://ir.pe/47jo).

La LSCA ha introducido elementos destacables en materia de regulación democrática de la comunicación. El principal, e inédito en el mundo, es la reserva del 33% de todo el espacio radioeléctrico a organizaciones sin fines de lucro. Basada en una doctrina de derechos humanos, la Ley SCA procura generar autoridades de aplicación más pluralistas y transparentes, a la vez que presenta una política que limita la concentración en la propiedad, proceso identificado por la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA como una de las amenazas indirectas a la libertad de expresión.

Antes de avanzar en la descripción del contenido de la Ley SCA es preciso recordar que el marco normativo vigente hasta fines de 2009 tenía como elemento clave una norma (Ley 22285 de 1980) sancionada por el gobierno de facto iniciado en 1976, que llevó adelante la dictadura más cruel de la historia argentina, que diseñó un sistema de medios centralista y a la vez privatista, con muchos sectores excluidos del ejercicio del derecho a la palabra ya que prescribía que para la gestión de licencias de radio y televisión los aspirantes debían tener solvencia económica. Desde 1983 y durante los 25 años de régimen constitucional, a partir de gestiones y acciones del Estado y de la presión del mercado —sobre todo a partir de 1989, año en que asumió la primera de sus dos presidencias consecutivas Carlos Menem— se generaron condiciones aun menos democráticas en los niveles de acceso a las licencias audiovisuales y de participación en los medios de comunicación por parte de la ciudadanía. Estos cambios operaron en forma de decreto, en su mayoría, del Poder Ejecutivo, alterando parte de la vieja ley de radiodifusión de 1980 para permitir mayores niveles de concentración de la propiedad, de centralización y finacierización de capitales, de funcionamiento en red de los medios audiovisuales e ingreso del capital extranjero al sector. No todos estos cambios operados a partir de 1989 fueron decretos, sin embargo, dado que la disposición principal que predispuso la transformación del sistema de medios argentino surgió de una ley del Congreso (Ley 23696 de 1989) votada con amplio consenso de las mayorías políticas parlamentarias.

Recién en 2009, con casi 26 años de atraso respecto de la recuperación del régimen constitucional, la Argentina pudo discutir en el Congreso Nacional la posibilidad de cambiar la ley de medios de la dictadura militar. En la historia argentina se habían sancionado cuatro leyes de radiodifusión con anterioridad a 2009 y sólo una de ellas, en 1953, había tenido trámite parlamentario.

Como características estructurales del sistema de medios potenciadas por el período comprendido entre 1983 y 2009 se destacan "la temprana dependencia y vinculación con el capital y la producción extranjeros; el histórico centralismo del sistema en torno a Buenos Aires tanto en la gestión como en la circulación de información y la producción de contenidos; la sistemática discriminación de los agentes no gubernamentales sin fines de lucro; la convalidación legal (generalmente a través de decretos presidenciales) de situaciones de hecho que vulneraban la ley; el no cumplimiento de la ley y su reglamento en determinados puntos (por ejemplo los que exigen la publicidad de las cuentas de los medios o la autorización del Ejecutivo para realizar traspasos de acciones); la conformación de organismos de regulación y control con carácter centralista, unitario y directamente dependiente del Ejecutivo Nacional; la privatización de la ganancia y la estatización de las deudas. En estos aspectos la continuidad de las directrices de política fueron absolutas, más allá de las características de los gobiernos de turno, lo cual denota un entramado social-institucional hegemónico que no ha podido ser resuelto en términos democráticos" (Mastrini, 2005).

La sanción de un nuevo marco regulatorio se dio en un contexto —que será detallado más adelante— de fuerte enfrentamiento entre el gobierno nacional y los principales grupos de medios, entre los que se desatacó especialmente el Grupo Clarín, que ostenta posiciones dominantes en todos los mercados de medios de comunicación de la Argentina. La propuesta de una ley que limitaba la concentración de la propiedad de los medios no hizo más que acentuar el conflicto. Es legítimo preguntarse sobre si la motivación del gobierno se debió a su voluntad de democratizar el acceso social a los medios de comunicación o a cercenar el poder del grupo Clarín. Pero ese interrogante refiere a una situación coyuntural, y la Ley SCA aspira a regular los medios audiovisuales más allá de la coyuntura. Por ello, en los párrafos siguientes se analizan los aspectos normativos de la ley.

La Ley SCA fue aprobada con amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso y se convirtió en la Ley 26.522/09. Fue elaborada con apoyo de numerosos sectores de la sociedad, entre los que se destaca la acción de la Coalición por una Radiodifusión Democrática (www.coalicion.org.ar). En el articulado de la ley se recogen la mayoría de los 21 puntos que las organizaciones de la sociedad civil que la componen habían establecido por consenso en 2004 como estándares para la democratización del acceso a la comunicación masiva en el país.

La Ley SCA vincula el concepto de libertad de expresión con los derechos humanos. Además, en un país con tradición centralista promueve el federalismo, tanto de la producción de contenidos como de la toma de decisiones, toda vez que exige cuotas de contenidos de producción propia a todos los licenciatarios de radio y televisión por un lado, y que crea un Consejo Federal del que participan todas las provincias del país por el otro.

A la vez, la Ley SCA dispone límites a la concentración y al dominio de mercado. En cuanto a los organismos de control, por primera vez en la Argentina tanto la autoridad de aplicación como los medios de gestión estatal no estarán totalmente controlados por el gobierno de turno. Ello anuncia controles cruzados y presencia de minorías políticas, lo que se inscribe en una tradición reglamentaria progresista.

Como ya ha sido señalado uno de los aspectos más novedosos de la nueva ley lo constituye la reserva del 33% de todo el espectro para el sector privado no comercial (la ley no establece a priori distinciones dentro de este gran sector hasta ahora impedido de acceder a la titularidad de licencias, y en el que se cuentan asociaciones barriales, fundaciones, sindicatos, etcétera). De hecho la ley reconoce tres tipos de prestadores: estatales, privados comerciales, y privados no comerciales.

En relación con el diseño institucional, la ley ha creado la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, integrada por 7 miembros. Dos son designados por el Poder Ejecutivo, 3 por el Congreso de la Nación (asignándole 2 a las minorías) y 2 por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (CFC). A su vez, los integrantes del CFC son delegados de las provincias, de las entidades representativas de empresarios y sindicatos de trabajadores de medios de comunicación, y universidades estatales. Precisamente otro elemento a destacar es la conformación del CFC, instancia

de discusión de políticas públicas donde participan representantes de las provincias, las empresas, los radiodifusores sin fines de lucro, los pueblos originarios, los medios públicos, los sindicatos de trabajadores de medios, y las universidades. También se han creado las figuras del Defensor de la Audiencia y un Consejo Asesor del Audiovisual y la Infancia. Es decir, un amplio cuerpo de instancias que otorgan mayor visibilidad y participación a la sociedad en la elaboración de políticas públicas de comunicación.

Otro capítulo destacable es el que procura impedir la concentración de los medios. En este sentido, se limita a diez la cantidad de licencias que puede disponer una misma empresa o persona (antes de la sanción de la Ley SCA se permitía hasta 24) y hasta un 35% del mercado potencial. Se limita también la propiedad cruzada de medios electrónicos en la misma zona de cobertura, pero no la de medios impresos y electrónicos. De hecho una de las mayores polémicas que despertó la ley fue la prohibición de ser propietario de distribuidoras de cable y canales de televisión abierta en la misma zona. A la vez, se permite a las distribuidoras de cable sólo incluir una señal propia.

Finalmente en materia de contenidos se establecen altas cuotas de producción nacional (60%), de producción propia (30%), e independiente (10%) con el objetivo de proteger la industria nacional. También se ha vinculado, en el plano económico, el sistema de radiodifusión con otras industrias culturales ya que parte de los gravámenes que deben abonar los radiodifusores por el uso del espectro, es girado por la Autoridad Federal a la industria del cine y a la de la música.

Para el sistema de medios públicos se creó Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE), una empresa pública que tiene a su cargo la operación de la TV de gestión estatal (Canal 7), LRA Radio Nacional y RAE y es un organismo que depende del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). RTA debe ser gestionada por un Directorio integrado por siete miembros: un presidente (designado por el PEN) y 6 directores (uno designado por el PEN, tres por una Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, y dos por el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual). Tiene como función y responsabilidad ser la organización de producción y distribución de contenido en todo el espectro de medios que formen parte de las licencias del Estado Nacional. Debe garantizar un 60% de producción de contenido propio y un 20% de producción de contenido independiente en cada una de las señales que administre, además de respetar el pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y social. Históricamente, los medios de gestión estatal en Argentina respondieron a los intereses de los gobiernos de turno, algo que continúa en el presente a pesar de las exigencias de la ley. De esta manera, los medios de gestión estatal no se corresponden con el perfil de un medio público, fundamentalmente en lo relativo a su línea política e informativa.

Aún resta confirmarse la capacidad del nuevo instrumento regulatorio para modificar la estructura del sistema de medios en forma democrática. Desde la sanción de la Ley SCA los empresarios de medios han llevado diversos reclamos a la justicia, que suspendieron su aplicación pri-

mero y luego, cuando la máxima instancia judicial validó la legitimidad de la nueva norma, limitaron la aplicación de algunos de sus artículos y alcances, a través de fallos judiciales. Por su parte, el gobierno no ha mostrado urgencia por aplicar la ley en su conjunto y en particular, en la garantía de pluralidad y ecuanimidad en la toma de decisiones relativas a las políticas audiovisuales.

Por otra parte, la regulación del sector telefónico, importante por el proceso de convergencia tecnológica, se basa en la ley 19798 de 1972. Sin embargo, dicha regulación obsoleta ha sido sustantivamente modificada por los pliegos de privatización de la vieja prestadora estatal ENTEL en 1990, y especialmente por el decreto de liberalización de las telecomunicaciones sancionado por el gobierno de Fernando de la Rúa en septiembre de 2000 (Decreto 764/00). En dicha reglamentación se intentó liberalizar el mercado de las telecomunicaciones. Junto a dicho decreto se establece un reglamento de interconexión y otro de servicio universal que han tenido muy escaso cumplimiento por todos los gobiernos desde el año 2000 y hasta la fecha[5].

Pese a que el mercado está formalmente abierto, la falta de políticas que garanticen el cumplimiento del decreto 764/00 ha implicado que las empresas incumbentes mantengan un amplio dominio del mercado telefónico que registra niveles de competencia efectiva mínimos. Respecto a la radiodifusión, se mantienen restricciones para que las empresas de telecomunicaciones operen en el mercado de medios, pero no para que las empresas de radiodifusión soliciten licencias de telefonía.

[5] Ver al respecto "Telecomunicaciones: el ocaso de un paradigma", nota de Martín Becerra en Clarín en 2010 (disponible en http://www.clarin.com/opinion/Telecomunicaciones-ocaso-paradigma_0_398960114.html)

3. Posiciones encontradas: las ideas en el marco de la confrontación

En Argentina desde el año 2008 en adelante se da un hecho sin precedentes como es la inclusión en la agenda cotidiana de debate público del concepto de libertad de expresión y de las políticas de comunicación. Hoy, un ciudadano medianamente informado conoce los aspectos elementales de la regulación, a los dueños de los principales grupos mediáticos, puede sospechar de la línea editorial de un noticiero y asociarla con el grupo empresario licenciatario de la señal, y discutir sobre los intereses que se manejan a través de la información. También puede reconocer que los medios "construyen" la información.

Desde marzo de 2008 se registra un marcado enfrentamiento entre el grupo Clarín, principal grupo de medios del país y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

Cabe destacar, que ya desde los inicios del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) la estrategia comunicacional de la presidencia había variado sustancialmente respecto de gobiernos anteriores. Se suspendieron las conferencias de prensa y las entrevistas exclusivas, y el ex presidente comenzó a cri-

ticar públicamente y con mención del periódico alguna información que no era de su agrado. Sin embargo, en materia de políticas de comunicación, la gran mayoría de las medidas adoptadas por Néstor Kirchner como presidente fueron favorables a los grupos de comunicación, destacándose una muy polémica suspensión del cómputo del plazo de las licencia de televisión por diez años (Decreto PEN 527/05). Por su parte, los grandes medios de comunicación y en particular el grupo Clarín fueron complacientes en su línea editorial con la gestión del gobierno.

Luego de los años de convivencia y connivencia entre el gobierno y el principal grupo de medios, a partir de 2008 se asiste a una acentuada disputa, que ha dividido aguas en la sociedad argentina. Cabe aclarar que los motivos que iniciaron el enfrentamiento no han sido aclarados en su totalidad. Por un lado, el gobierno ha utilizado distintas herramientas a su alcance para debilitar económicamente al grupo Clarín. El multimedios, por su parte, se ha encaramado como uno de los pilares de la oposición política al gobierno, al punto de convocar a reuniones privadas a los líderes de los partidos opositores. De todas formas no se ha llegado, como en el caso de la presidente de la Asociación Nacional de Periódicos de Brasil, Judith Brito, a admitir que ante la debilidad política de la oposición la prensa ocupa ese lugar.

Para un análisis adecuado de los intereses que se mueven en torno a los medios de comunicación es preciso distinguir entre los aspectos coyunturales y los aspectos estructurales. Desde nuestra perspectiva el conflicto entre Clarín y el gobierno argentino no es más que la punta del iceberg. En términos generales, entendemos que los medios son percibidos como actores centrales de la vida política y económica en la actualidad y cada vez hay más actores interesados en los aspectos vinculados a las políticas de comunicación y la manera en que es entendida la libertad de expresión. El proceso de digitalización y la consecuente potencialidad de desintermediación de la labor ejercida por los medios tradicionales no ha hecho más que acentuar esta tendencia.

Con el debate en torno a la sanción de la Ley SCA se percibió claramente que los planteos de los dueños de medios y las cámaras patronales fueron coherentes con la defensa del *status quo* y sus intereses, sosteniendo el dogma del mercado autorregulado y de los peligros de la injerencia estatal. Junto con representantes políticos de partidos ubicados en el centroderecha y derecha, los empresarios de los principales grupos de medios organizaron su resistencia a la discusión (primero) y sanción (después) de una norma necesaria para el sector a partir de dos principios axiales: en primer lugar, sostener que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y, en segundo lugar, que el único poder que restringe la libertad de expresión es el del Estado y el de su gestión contingente (el gobierno). Aunque no fue la postura mayoritaria de los sectores de centroizquierda, proclives a la adopción de una ley que reemplazara la obsoleta norma dictatorial, hubo voces de este sector que cuestionaron las modalidades elegidas por el gobierno para modificar la ley de radiodifusión.

La mayor parte de la oposición de centroizquierda, en cambio, captó la oportunidad de interpretar a un arco social

integrado por medios comunitarios, el movimiento cooperativo, las dos centrales de trabajadores, las universidades públicas, las organizaciones de derechos humanos, ONGs, además de artistas, intelectuales, periodistas y expertos en la materia. Aquí sí había actores sociales organizados para cambiar una regulación que era autoritaria y era anacrónica desde el punto de vista de la evolución tecnológica del sector.

Con sus virtudes y defectos, el debate en el Congreso Nacional de la nueva regulación expandió la comprensión del soporte que el Estado brinda a los medios, a la vez que introdujo (sin resolver) el problema de la convergencia tecnológica entre audiovisual, telecomunicaciones e Internet y la necesidad de ampliar la agenda de la democratización de las comunicaciones.

Otro hecho significativo ha sido el anuncio, en 2010, del envío del "caso" Papel Prensa al Congreso para que analice la sanción de una ley que permita a los editores de todos los diarios coparticipar de la gestión de la única empresa proveedora de papel de diarios en Argentina, cuyos socios son Clarín, La Nación y el Estado desde 1977[6]. El gobierno también se presentó ante la Justicia para que indague acerca de la legalidad de la asociación que une al Estado con los dos principales editores de diarios del país. Nuevamente los editores reaccionaron vinculando la intervención estatal a un ataque a la libertad de expresión, sin otorgar importancia a su posición dominante (hecho único en el mundo occidental) en el mer-

[6] Cuando en plena dictadura se desposeyó de sus acciones en la firma a los deudos de su anterior dueño, el empresario David Graiver

cado del papel. De todas formas, la propuesta del gobierno careció de sustento y apoyo y parece haber perdido fuerza al momento de editarse este trabajo.

Una opinión muy representativa de las críticas al gobierno es la de Martín Etchevers[7], gerente de comunicaciones externas del Grupo Clarín, quien asevera que "la intervención del gobierno en el sistema de medios argentino es totalmente distorsivo". Además de señalar que "en los medios oficiales se nota mucho el sesgo propagandístico gubernamental pero lo distorsivo también alcanza a los medios digamos "paraoficiales". Etchevers fundamenta su posición enumerando cinco ejes de injerencia gubernamental. "Estos son:

a. la publicidad oficial, que es cada vez más distorsiva y discrecional;
b. los medios financiados por el gobierno o por amigos del gobierno;
c. el Programa Fútbol para Todos, que consiste en la creación artificial de audiencias para pasar mensajes gubernamentales, esa es la finalidad;
d. arbitrariedad administrativa de las autoridades, que sostienen una gran precariedad jurídica como estrategia de control. Esto obviamente debilita a los medios y fortalece la distorsión que ejerce el gobierno;
e. la deuda impositiva de los medios (aportes previsionales a cuenta de IVA), tema que nunca se termina de

[7] Entrevista personal realizada para el presente trabajo.

resolver y que es otra gran vía de presión gubernamental. Varios medios dependen de la indulgencia del gobierno pues están endeudados con el Estado."

Claro que desde los apoyos al gobierno se recuerda que la empresa Clarín no ha revisado sus prácticas de precios en el mercado del cable, que muchos de sus competidores consideran predatorias. Ni tampoco las políticas de cartelización de los anuncios publicitarios, destinados a concentrar los anunciantes, evitando que estos sustenten otros medios, tal como acusó el dueño del grupo Perfil, Jorge Fontevecchia, sindicando a Clarín como responsable del vacío de anunciantes que aceleró el cierre de un diario de su editorial en 1998 (ver http://www.perfil.com/contenidos/2009/09/12/noticia_0040.html).

En general, los empresarios de medios no asumen que durante años, incluso durante el gobierno de Néstor Kirchner, aprovecharon de sus excelentes vínculos con el gobierno para hacer buenos negocios sin que existan reglas de juego ecuánimes para sostenerlos. Su concepción de la libertad de expresión se limita, en grandes pasajes de la historia argentina, a la confusión con sus propios intereses. Esta visión limitada de la libertad de expresión, donde el Estado es siempre visto como censor, suele ser compartida por la mayoría de los dueños de medios de comunicación.

La nueva fase que abre la sanción de la Ley SCA será gravitante en la medida en que la intervención del Estado en su nuevo rol se legitime a través de reglas sinceras, ecuánimes y claras de asignación de los recursos públicos que permiten

financiarse a los medios. Ello incluye, pero no se agota, en el pendiente capítulo de la publicidad oficial: resulta extensible también a la necesidad de regular las exenciones impositivas, los auxilios económicos en forma de condonación de deudas y subsidios, la ausencia de cumplimiento de obligaciones de inversión por parte de licenciatarios de servicios como la televisión por cable, por ejemplo. Pero también en el modo de implementación de la televisión digital terrestre (TDT), que encuentra a un Estado muy activo en la decisión por la norma (sin debate ni discusión, por Decreto y acuerdo binacional), con acciones concretas en pos de su pronta puesta en marcha que incluyen a algunos sectores —como universidades y el sector privado— en materia de hardware y software necesario a desarrollar, pero sin un diálogo importante con otros actores sociales (tampoco con los sectores privados) respecto de dos cuestiones centrales: el dividendo digital y la generación de contenidos en los nuevos canales a desarrollar.

A estos temas estructurales deben sumarse algunos aspectos coyunturales que garantizarán una correcta aplicación de la Ley SCA.

4. Transformaciones tecnológicas y producción de contenido periodístico

Al ser un país con acceso a las tecnologías digitales superior al promedio latinoamericano y al contar con una tradición de un sistema educativo expandido desde fines del siglo XIX (Sarlo: 1998) que posibilitó la consolidación de un mer-

cado de producción y circulación de noticias a escala masiva en el siglo XX, la Argentina experimenta el impacto de las transformaciones tecnológicas en el sector de medios de comunicación.

El proceso de digitalización de los procesos productivos en los medios de comunicación comenzó a finales de los años ochenta, a través de la automatización de procesos productivos y alteración de rutinas en las redacciones y en las fases de almacenamiento y edición de noticias y contenidos. La conexión en red de las redacciones y, posteriormente, la apertura de portales digitales de los medios masivos a fines de la década del 90, complementaron un proceso que en este siglo continuó con la web 2.0, el surgimiento de blogs y redes sociales. Esta última etapa es alentada por el crecimiento en los niveles de conectividad y acceso a tecnologías convergentes tanto de carácter fijo, como también móviles.

Si bien se trata de un proceso en curso y por consiguiente es imposible realizar afirmaciones taxativas sobre su orientación, la digitalización cambia algunas de las principales características estructurales del sistema de medios argentino, pero al mismo tiempo robustece otras. Por ejemplo, no puede inferirse que el proceso de digitalización haya incrementado ni disminuido la concentración en la propiedad de los medios. En todo caso, se verifica que aquellos medios que tienen posiciones dominantes en el entorno analógico, también han logrado ser los más importantes en el entorno digital. De esta forma, si bien la provisión de información es mucho más diversa, el consumo sigue manteniéndose altamente concentrado.

Sin embargo, la digitalización y el consecuente crecimiento del uso de redes sociales y plataformas digitales por parte de la sociedad en Argentina están cambiando el sistema de producción y circulación social de noticias y entretenimientos en un país en el que la expansión de conexiones a banda ancha se duplicó en los últimos cinco años. La rutina laboral periodística está transformándose por el creciente uso de las plataformas digitales. Estas plataformas no solamente ofrecen un canal complementario, o alternativo, a los medios de comunicación tradicionales, sino que ellas mismas ofrecen a los medios tradicionales una oportunidad de explorar nuevas tendencias, a la vez que permite a grupos de la sociedad que no cuentan con acceso a los medios tradicionales, potenciar su mensaje y, eventualmente, interactuar con otros grupos y sectores.

En buena medida, la participación a través de plataformas digitales como blogs y redes sociales es realizada por la sociedad civil que, si bien concentra su atención en páginas y sitios asociados a instituciones tradicionales (entre ellos, las de los medios de comunicación), aprovecha la posibilidad de acceder a contenidos diferentes, y en el caso de un sector que no es masivo pero sí influyente, con competencias culturales y orientación política más definidas, crear sus propios contenidos y sitios. La densa actividad de los internautas argentinos en las redes sociales (particularmente en Facebook y Taringa) tiene su correlato en el activismo digital, cuya lógica organizativa es interesante porque no sólo está protagonizada por “llaneros solitarios” que de modo artesanal llevan adelante sus blogs, sino también por colectivos como los menciona-

dos Artepolítica (a favor del gobierno) o el Club Político Argentino (adverso al gobierno).

Como resultado de estos cambios, y como parte de la convergencia tecnológica, existen fuertes presiones de las empresas de telecomunicaciones para brindar servicios convergentes a partir de la digitalización. La prestación de servicios de triple y cuádruple play podría incrementar los ya muy altos niveles de concentración. Por ahora, el lobby de los empresarios de medios y cierta reticencia del poder político frente al avance de las telefónicas han frenado esta posibilidad, que además está prohibida por ley en la Argentina[8].

Además, todavía no se vislumbra un modelo de negocios estable para el mundo digital. Los medios están buscando opciones de financiamiento sin que hasta el momento ninguna resulte significativamente satisfactoria. Sigue predominando el financiamiento publicitario en los medios privados, aunque enfrenta problemas derivados de una tendencia propia a la dispersión de las audiencias del mundo digital.

La necesidad de obtener recursos que sostengan económicamente a los medios profundiza la tendencia a guiarse por lógicas comerciales y de marketing, con el consecuente deterioro de la calidad periodística. El Estado nacional se perfila como un actor importante en el mercado de medios tanto por el uso de la publicidad oficial como factor de sustentabilidad de los medios, como por su decisiva participación en el despliegue de la televisión digital.

[8] Ante la imposibilidad de brindar triple play, el Grupo Telefónica ha establecido acuerdos con DirecTV (tv satelital) para ofrecer paquetes de servicios conjuntos aunque operados independientemente por cada uno de los operadores.

Una de las expectativas que generan las transformaciones tecnológicas en los medios es la del robustecimiento de la diversidad política y cultural gracias a la disposición de nuevos soportes y emisores producto de la digitalización y de las plataformas en red. Al respecto, el responsable del reputado sitio “Diario sobre diarios” (www.diariosobrediarios.com.ar), dedicado al análisis de las noticias que publican los principales diarios argentinos, Dardo Fernández, sostiene que “en cuanto a la diversidad, la agenda es más versátil y cambiante por la digitalización, pero sin embargo la concentración de medios, con muy pocos actores en posiciones capaces de *settear* la agenda, provoca una menor diversidad. Si bien hay muchos sitios y medios pequeños con otra agenda, la tecnología volvió a los medios más grandes todavía más poderosos porque pueden multiplicar en varias plataformas su agenda.”[9] Fernández argumenta que en Argentina hay momentos en que la agenda se homogeneíza mucho, justamente por efecto del rebote de la agenda de los medios más concentrados. Es decir que la agenda no es unificada en su concepción original, pero su rebote y repercusión en otros medios y en la opinión pública es realmente muy desigual. El escenario digital de este país materializa dos características constantes del sistema de medios tradicional: la concentración de la propiedad en la producción y la oferta por un lado, y la centralización

[9] Entrevista realizada para este trabajo.

geográfica de producción de los contenidos, que parecen no detenerse en el escenario 2.0.

Complementariamente, la sociedad civil se apropia crecientemente de las herramientas tecnológicas para potenciar sus propios procesos de comunicación. El importante movimiento de activismo digital en el país utiliza las redes sociales. Tanto Facebook, YouTube, Taringa y Twitter, cuatro de las seis principales redes sociales utilizadas en la Argentina, constituyen espacios en donde se desarrolla activamente la participación de la sociedad civil, tanto en asuntos propios del espacio público y político, como a raíz de campañas de interés público más segmentadas. También entre los principales blogs consultados en la Argentina se destacan ejemplos de participación y activismo cívico.

El conflicto social de mayor repercusión que ha tenido Argentina en los últimos cinco años ha sido la "crisis del campo". La disputa entre el gobierno y los representantes de los productores de granos y de ganado iniciada en marzo de 2008, que incluyó protestas masivas y el corte de rutas en todo el país durante cuatro meses, demostró la extensión del conflicto a las nuevas tecnologías, dado que los dos sectores en pugna sostuvieron sus posiciones no sólo a través de los medios masivos, sino a través de las redes sociales, blogs y cadenas de sms por telefonía móvil para movilizarse.

Las principales cuestiones que sobresalen en la agenda pública son objeto de intensos debates en la blogósfera que, a su modo, replica la polarización entre gobierno y la oposición. Entre los blogs que articulan la defensa de la gestión de la presidente Cristina Fernández de Kirchner se destacan Ramble y Tamble (http://rambletamble.blogspot.com/), del encuestador e investigador de mercados y tendencias Artemio López, en el que el nivel de reflexión y argumentación es mayor y el blog colectivo Artepolítica (http://artepolitica.com/) o La República de la Soja (que hace referencia al conflicto con las entidades productoras de oleaginosas de 2008: http://lucascarrasco.blogspot.com), Derek Dice (http://derekdice.blogspot.com/), o El Choripán y la Coca (http://elchoripanylacoca.blogspot.com/) en el que el nivel de reflexión y argumentación es mayor. También "Bloggers en acción" (http://bloggersenaccion.blogspot.com/) se inscribe en esta línea, pero su exégesis del gobierno se realiza en un registro más definidamente militante.

En tanto, hay blogs opositores al gobierno redactados por intelectuales de derecha, como Jorge Asís (http://www.jorgeasisdigital.com/); por investigadores de izquierda, como Roberto Gargarella (http://seminariogargarella.blogspot.com/) y Maristella Svampa (http://maristellasvampa.net/blog/). Hay otros espacios ligados a una visión republicana y adversa al gobierno, como el colectivo "Club Político Argentino" (http://clubpoliticoargentino.org/). Y existe, por último, una gran cantidad de blogs especializados en temas de coyuntura desde la economía ("La ciencia maldita": http://blogs.lanacion.com.ar/ciencia-maldita/), el derecho ("Saber leyes no es saber derecho": http://www.saberderecho.com/), o el periodismo y la comunicación ("La propaladora": http://www.lapropaladora.com/; y "Plaza de Mayo": http://www.plazademayo.com/), entre otros.

Es importante, sin embargo, destacar la diferencia que existe entre la masividad en el uso y la capacidad y las competencias necesarias para desarrollar contenidos propios en términos de acción social y acción política. En el marco de la polarización política que existe en la Argentina desde 2008, el debate político y ciudadano tiene una traducción directa en las redes sociales, donde se potencia tanto como en los medios de comunicación, que mayoritariamente, tomaron partido contra el gobierno (los grupos más importantes) o a favor del gobierno (los medios gestionados por el Estado y grupos privados de menor influencia). Un ejemplo de ello, que además reveló la compleja relación entre medios tradicionales y nuevos medios, ha sido la autoconvocatoria de simpatizantes del gobierno en abril de 2010 a través de Facebook, protagonizado por el grupo "6, 7, 8 Facebook", que se agrupó para respaldar un programa explícitamente oficialista que emite de lunes a viernes el canal 7 de televisión que gestiona el Estado.

5. A modo de conclusión: desafíos y nuevos escenarios

Los cambios regulatorios, tecnológicos y sociales en relación al sistema de medios de comunicación de la Argentina reseñados en este documento introducen importantes desafíos para los próximos años.

Por un lado, la capacidad de integrar efectivamente a nuevos actores sociales no lucrativos como posibles operadores

del sistema de medios; por otro lado, las incógnitas sobre el funcionamiento económico y los modelos de negocios, en crisis, de un sistema que hasta ahora se abasteció fundamentalmente de la publicidad y de los aportes estatales; también hay que considerar la presión que ejerce la convergencia tecnológica tanto sobre los usos sociales de los medios de comunicación (y su secuela de desintermediación de la labor informativa), como sobre la regulación que hasta hoy impide a las empresas de telecomunicaciones brindar servicios audiovisuales; por último, los interrogantes sobre los contenidos que se producen en el país y sobre su propiedad hasta ahora concentrada y centralizada en la ciudad capital.

Dentro de ese panorama, puede señalarse como un aspecto positivo que la consolidación de una industria audiovisual fuerte especialmente en el sector del cable, ha promovido la proliferación de un gran número de pequeñas productoras proveedoras de contenidos. Esta capacidad productiva se ha visto reflejada no sólo en la programación de la televisión paga argentina, que cuenta con una importante cantidad de programación nacional, sino también en un significativo aumento de las exportaciones del sector audiovisual. Según datos de la Asociación Británica de Distribuidores de Televisión, las 40.000 horas de contenidos televisivos exportados ubican al país en el cuarto lugar por cantidad de material vendido al exterior luego del Reino Unido, Estados Unidos y Holanda. Esta capacidad será potenciada por las exigencias de producción propia dispuestas por la reciente Ley SCA.

Pero la pujanza económica del sector no se traduce en pluralidad. En diciembre de 2007, el gobierno aprobó la fu-

sión de los dos mayores operadores de tv por cable que existían entonces. Cablevisión absorbió la empresa Multicanal y ambas quedaron en manos del Grupo Clarín, que pasó a dominar más del 50% de todos los abonados a la televisión de pago del país. Sin embargo, el principal efecto negativo de dicha fusión tuvo lugar en muchas ciudades del país donde el servicio pasó a ser monopólico. Un perjuicio económico que han debido enfrentar los habitantes de dichas ciudades es el aumento del costo del servicio ante la desaparición de la competencia. Otro impacto negativo fue la desaparición de numerosas señales locales, dado que los grandes operadores de cable unifican la programación en detrimento de los contenidos locales.

La radio, por su parte, es el medio menos importante económicamente, pero es el que admite mayor cantidad de voces diferentes.

En relación a los desafíos pendientes, se puntualizan algunos ejes con perspectiva democratizadora, en función del diagnóstico previo:

Participación social

Necesidad de vitalizar los mecanismos de discusión y participación social sobre las políticas culturales y de comunicación. Un mecanismo importante es la realización de audiencias públicas (que podrían haberse dispuesto para la constitución de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual [autoridad de aplicación de la ley], así como para el Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado [RTASE], por ejemplo).

Contradicciones entre marcos analógicos y digitales

La transición hacia entornos digitales ha comenzado tenuemente en Argentina. Sin embargo se observa que los primeros pasos han sido dados mediante un conjunto de medidas dispersas e incluso contradictorias. Por ejemplo, la sanción de la Ley SCA tuvo lugar en forma desarticulada con el proceso de despliegue de la televisión digital. Esto afirma la necesidad de una política explicita, articulada y coherente de servicios de comunicación analógicos y digitales durante el proceso de transición. Esto implicaría la discusión de una ley de servicios convergentes, complementaria de la Ley 26522, para que los usuarios de distintos servicios no estén condenados a condiciones abusivas por parte de prestadores monopólicos en mercados cautivos (tanto en telecomunicaciones como en televisión por cable). La activación del Tribunal de Defensa de la Competencia (cuya institución se ha dilatado desde su creación en 1999) y la aplicación de normas beneficiarias para los usuarios, como el Decreto 764/2000, de desregulación de las telecomunicaciones, son medidas complementarias que podrían adoptarse en la misma dirección.

Centralización de la producción de noticias en Buenos Aires

Se observa una fuerte centralización de la producción de contenidos informativos y culturales en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de una excesiva dependencia del financiamiento publicitario. Ello hace necesario establecer políticas estatales, tanto a nivel nacional como provincial, que promuevan la

producción de contenidos informativos y culturales en todo el país de modo sustentable.

Concentración de la propiedad de los medios

Se ha constatado una alta concentración de la propiedad de los medios de comunicación, especialmente por el grado de integración horizontal, vertical y conglomeral de los grupos de comunicación más grandes, que cuentan con alta capacidad de fijar las agendas informativas. Frente a ello, resulta de gran importancia la promoción de mayor acceso por parte de diferentes grupos políticos, económicos y sociales a la propiedad de los medios y/o a la producción de contenidos. El Estado, en sus distintos niveles nacional y provinciales, debe garantizar que dicho proceso se realice de manera amplia y no discriminatoria.

Subordinación de los medios estatales al gobierno de turno

Los medios de propiedad estatal han tenido baja influencia en términos de audiencia y han estado directamente vinculados al poder político tanto política como económicamente, sin garantizar espacios plurales a las distintas representaciones políticas, sociales y culturales de la sociedad que los financia con sus aportes fiscales. Para cambiar esta histórica característica propia no sólo de la Argentina sino de América Latina toda, se precisa fortalecer la radiodifusión pública, aprovechar su potencial en el despliegue de la televisión digital y

promover su transformación en medios independientes del poder político. La Ley SCA ha fijado un piso para un funcionamiento más democrático de los medios de propiedad estatal, sin que hasta ahora se haya dado cumplimiento a dicha disposición.

Polarización política e influencia editorial en las noticias

En los últimos años la polarización política general y el enfrentamiento entre el gobierno y los principales grupos de medios han tornado difusa la separación entre línea editorial e información. Las noticias tienden a editorializarse, tanto a favor como en contra del gobierno. Se observa la falta de diversidad en la información más allá de estas dos posiciones. También se registra falta de diversidad al interior de los medios de comunicación. Esta situación se potencia por la falta de organizaciones que evalúen las prácticas de los medios.

Falta de compromiso de la oposición con su rol de control

La nueva Ley SCA establece que las minorías parlamentarias integren los directorios de la Autoridad de Aplicación y de los medios de propiedad y gestión estatal, así como una Comisión Bicameral de seguimiento de la implementación de la Ley. Por diferencias con la política del gobierno, la oposición no ha ocupado sus lugares, impidiendo el juego republicano en el control de sus actos y la fiscalización documentada de la gestión de las políticas audiovisuales.

Regulación de la publicidad oficial

En los últimos años, se ha verificado un notable incremento de la publicidad oficial, junto a políticas discriminatorias hacia medios críticos tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó, en dos fallos, al gobierno de la provincia de Neuquén, al de Salta y al gobierno nacional, que no discriminen en la asignación de la pauta oficial. Hasta ahora, no se avanzó en la regulación de esta crucial cuestión vinculada al funcionamiento económico de los medios a nivel nacional.

Referencias Bibliograficas

Arsenault, Amelia y Manuel Castells (2008), "The structure and dynamics of global multi media business networks", en *International Journal of Communications 2*, IJoC, University of Southern California Annenberg, p. 707-748.

Becerra, Martín (2010), "Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina", en Lugones, Gustavo y Jorge Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.

Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009), Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI, Prometeo, Buenos Aires.

Bustamante, Enrique (coord) (2003), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona.

Ford, Aníbal y Jorge B. Rivera (1985), "Los medios masivos de comunicación en la Argentina", en Ford, Aníbal, Jorge B. Rivera y Eduardo Romano, *Medios de comunicación y cultura popular*, Legasa, Buenos Aires, p. 24-45.

Fox, Elizabeth y Silvio Waisbord (eds.) (2002), *Latin politics, global media*, University of Texas Press, Austin.

Mastrini, Guillermo (ed.) (2005), *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 317 p.

Poder Ejecutivo Nacional (PEN), *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual nº26522*, http://www.afsca.gob.ar/web/indice-de-la-ley.php

Ruiz, Fernando (2010), "Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina", en Sorj, Bernardo (comp.), *Poder político y medios de comunicación: de la representación política al reality show*, Siglo XXI y Plataforma Democrática editores, Buenos Aires, p. 15-58.

Sarlo, Beatríz (1998), *La máquina cultural. Maestras, traductores y vanguardistas*, Ariel, Buenos Aires.

LA RADIODIFUSIÓN Y LA DEMOCRACIA EN BRASIL[1]

Eugênio Bucci

Para reunir y sistematizar los argumentos, el presente artículo se estructura en nueve partes:

- Cuando la ley es vehículo del apetito autoritario.
- Reglamentar el mercado de la radiodifusión es normal y saludable.

[1] El presente trabajo aprovecha extensamente cuatro textos publicados por el autor, en diferentes vehículos, sobre el tema de la regulación y libertad de prensa en Brasil. Son ellos: del sitio web *Observatório da Imprensa* (www.observatoriodaimprensa.com.br), "Partido, igreja e televisão" (18/08/09) y "O que ajuda, o que atrapalha" (16/11/10); de la revista *Interesse Nacional*, "Direito à Informação e Interesse Nacional" (número 11, octu-

- En ese *déficit*, crece el discurso de los enemigos de la libertad.
- Falta razón y serenidad al debate brasileño.
- La naturaleza de la radiodifusión —y por qué ella debe ser protegida contra iglesias y partidos.
- Las tele-religiones y sus consecuencias políticas.
- El sector de las emisoras públicas.
- ¿Por qué fue indebido el protagonismo de la Secom (Secretaría de Comunicación) en esa materia en 2010?
- Los Consejos Estaduales de Comunicación: ¿tienen razón de existir?

En la primera parte, el autor presenta manifestaciones divergentes sobre la regulación de la prensa entre, de un lado, el gobierno, y por otro, vehículos periodísticos. La

bre-diciembre 2010), de la revista *Estudos Avançados*, de IEA de la USP, "Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)" (edición 67, volumen 23, de setiembre-diciembre de 2009). Eso significa que este *paper* resulta de un collage de las elaboraciones anteriores. Hay tramos en que el uso es una transcripción pura y simple. No usaremos comillas para todos esos tramos porque alteraciones, aunque mínimas, fueron hechas —y, en ese caso, tendríamos que abrir y cerrar comillas decenas de veces a lo largo de un único parágrafo—. Además de eso, como los artículos que nos sirven de fuente son aquí claramente indicados, el acceso al material original, caso sea de interés del lector, está plenamente facilitado. Finalmente, se debe tener en cuenta que los textos anteriores y el presente artículo son firmados por el mismo autor, lo que también nos ayuda a prescindir del empleo de comillas para el uso aquí realizado.

parte dos identifica fundamentos en defensa de la regulación y busca ejemplos en la experiencia reguladora de Estados Unidos. La parte tres profundiza la noción de que la libertad de prensa debe ser un principio innegociable. La cuarta parte trae la discusión, a partir de los tres temas anteriores, para la situación brasileña. La quinta y sexta partes abordan la promiscuidad entre radiodifusión, Poder Ejecutivo e Iglesias. La séptima parte retoma la discusión sobre regulación, incorporando las consideraciones anteriores. La octava apunta posibles conflictos de interés cuando la Secom (Secretaría de Comunicación Social, órgano con status de ministerio vinculado a la Presidencia de la República) se convierte en conductora del debate sobre regulación en Brasil. Finalmente, en la novena, el autor reflexiona sobre la creación de los Consejos Estaduales de Comunicación, cómo ellos confunden la discusión democrática sobre la regulación y elabora una conclusión con los rumbos del debate sobre regulación en Brasil.

Cuando la ley es vehículo del apetito autoritario

La convivencia entre democracia y los medios de comunicación en América del Sur es un tema que aún no alcanzó su normalidad. No es estable y, mucho menos, previsible. Cada año, surgen pequeños sobresaltos o aún sustos de grandes proporciones. Un ejemplo de lo que pueden ser esos sobresaltos, un episodio que no debe ser olvidado, cuando tratamos de este tema, sucedió el 11 de abril de 2002. Vamos a él.

El hecho fue en Venezuela.[2] Fue un atentado contra un gobierno electo democráticamente (Hugo Chávez, en su primer mandato). Hasta hoy, podemos mirar para aquel evento como un paradigma de una modalidad de golpe de Estado – el golpe urdido, tejido, articulado y liderado por emisoras de televisión.[3] En aquel caso, la radiodifusión se sublevó contra la democracia, pero, gracias a sectores del Ejército y a resistencias en la sociedad civil, el golpe de las estaciones de TV terminó derrotado en 72 horas. Chávez, que estaba encarcelado por los golpistas, retornó al gobierno. En aquella ocasión, la democracia triunfó. Después, infelizmente, bajo el propio Chávez, ella se deterioraría en la misma Venezuela, pero, que quede bien claro, en aquel mes de abril de 2002, la democracia triunfó.

En otras ocasiones, se ven acciones de gobiernos contra los medios de comunicación que resultan igualmente en atentados contra la democracia. A veces de modo sistemático, como viene sucediendo en la propia Venezuela, de pocos años

[2] El presente tema fue desarrollado en artículos anteriores del mismo autor. Entre ellos, ver, en la revista *Estudos Avançados*, de IEA de USP, "Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)". Edición 67, volumen 23, de setiembre-diciembre de 2009.

[3] Ver, sobre el "golpe mediático", *The revolution will not be televised*, documental de Kim Bartley y Donnacha O'Briain, Irlanda, 2003. Los directores son dos documentalistas independientes que estaban en el palacio de gobierno en Caracas, el 11 abril de 2002 y acabaron filmando todo el golpe, hasta la vuelta de Hugo Chávez. La película está disponible en http://video.google.es/videoplay?docid=5832390545689805144#docid=-3378761249364089950.

para acá (trataremos de eso en la parte tres, bajo el subtítulo "En ese déficit, crece el discurso de los enemigos de la libertad", cuando analicemos aspectos de la legislación "bolivariana"). Otras veces, de modo un tanto sesgado y patético. Eso se puede ver, en Brasil, recientemente. En las primeras versiones, el programa de Gobierno de la entonces candidata Dilma Rousseff (en coalición liderada por el Partido de los Trabajadores) a la presidencia de la República, en julio de 2010, traía críticas valorativas al comportamiento de la prensa, en términos generales y también acusatorios. Además de inoportuno, ese tipo de comentario en un programa de un candidato a la Presidencia es inocuo: una vez que la Constitución Federal no atribuye al Poder Ejecutivo ninguna función de actuar sobre la calidad de los diarios, esos tramos de la plataforma electoral de Dilma Rousseff no surtirían efectos prácticos, a no ser el efecto extraño de mandar un recado de la entonces candidata —apoyada por el presidente en la época en ejercicio, Luiz Inácio Lula da Silva— a los medios de comunicación, lo que tenía aspecto de un acto intimidante.[4]

Pero el caso duró poco. Para bien de la democracia, el tramo fue rápidamente retirado del programa de gobierno, aunque, como veremos, el ex-presidente Lula haya continuado, hasta casi el fin de su mandato, insistiendo en el tema en tono poco amistoso.

[4] Ver, del mismo autor, en la revista *Interesse Nacional*, "Direito à Informação e Interesse Nacional" (número 11, octubre-diciembre 2010).

Encima de los errores de cada parte, sin embargo, por encima de golpismos de empresarios del sector (como en el caso de Venezuela) y de los arrebatos de gobernantes que no resisten a la tentación de externalizar su irritación con los periodistas, yendo a veces muy lejos en sus discursos, hay un horizonte común. La relación entre prensa y gobierno puede ser mejor. La estabilidad de la institución de la prensa puede ser mayor y más sólida. Es posible soñar más alto. Pero, en ese contexto, a despecho de la inestabilidad prolongada y de las escaramuzas mal resueltas, algunas delimitaciones de método se hacen necesarias.

Regular el mercado de la radiodifusión es normal y saludable

Hay entre nosotros, en Brasil y, de modo general, en América del Sur, un equívoco bastante pernicioso, esto es, el de creer que cualquier propuesta para modernizar la ley en el área de la radiodifusión es una rareza de izquierdista. No es. La regulación de ese sector es una exigencia estructural de la sociedad de mercado. En esa materia, aún estamos atrasados en casi todo el continente.

De su lado, las democracias más estables ya hicieron sus deberes. Estados Unidos cuidó del asunto en la década del 30 del siglo pasado, con la creación de FCC (Comisión Federal de las Comunicaciones), una agencia reguladora cuya actuación se define en torno de dos objetivos centrales: proteger, en el plano económico, la competencia saludable entre las empresas y estimular, en el plano cultural y político, la diversidad de voces y de opiniones. En suma, FCC existe para inhibir la formación de oligopolios y monopolios que inviabilicen la libre competencia y la pluralidad del debate público.

En Brasil, no tenemos nada parecido. Hubo, es verdad, una única tentativa. En los años 1990, Sérgio Motta, ministro de Comunicaciones en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, creó una comisión —suprapartidaria— para redactar un proyecto de ley. El documento procuraba contener las prácticas monopólicas y los maleficios de la propiedad cruzada de los medios de comunicación. La propiedad cruzada, al menos según la mentalidad antitrust, que inspiró la creación de la FCC en Estados Unidos, es aquella que se verifica cuando un sólo grupo económico, en una misma región, controla el mayor canal de TV abierta, el mayor diario, la mayor emisora de radio y así sucesivamente, de tal forma que pasa a dominar la pauta del debate público y, con la misma fuerza, pasa también a morder la mayor rebanada del mercado publicitario. Por lo tanto, nada más lógico que la existencia de límites a la propiedad cruzada —límites que varían en el tiempo, dependiendo de la naturaleza de los negocios y de los avances tecnológicos—. En Brasil, la idea de Sérgio Motta murió junto con él, en 1998.

El hecho es que, tanto en Brasil como en varios otros países del continente[5], este es todavía un *déficit* democrático, un

[5] No analizaremos, aquí, la reciente reforma que Argentina viene haciendo para el sector.

punto de atraso que espera claridad de la sociedad y una acción esclarecida del Poder Legislativo.

En ese *déficit*, crece el discurso de los enemigos de la libertad

Regular el mercado de radiodifusión no tiene nada que ver con censura. No obstante, existe quien se aprovecha de ese *déficit*, que es real, con un discurso demagógico basado en el cliché de "democratización de los medios", con el puro interés de subordinar la prensa a intereses oficialistas. Ahí es preciso poner mucha atención. Esa postura puede no llevar a censura, directamente, pero puede crear un ambiente de intimidación, que cercena la libertad de crítica.

Muchas veces, no es difícil constatar que la bandera de una regulación democrática para el sector de radiodifusión fue como que secuestrada por un discurso asambleísta, que grita amenazas en lugar de esclarecer. Sus adeptos acarician la ilusión de que un gobierno que asumiera parte de la conducción editorial de los medios de comunicación hará un bien para la sociedad y podrá "compensar" la "desinformación" promovida por los "medios privados". Ese camino es la tiniebla.

Leyes y agencias para regular el mercado existen normalmente en las democracias más estables y no hieren la libertad de expresión de nadie. Otra cosa bien distinta es confiar a la autoridad estatal la función de editar el periodismo. El nombre de esa otra cosa es autoritarismo. Más aún: autoritarismo infértil. Hasta hoy nadie fue capaz de inventar un decreto, ley ordinaria o norma constitucional que sea capaz de fabricar "buen" periodismo. Al contrario, toda interferencia estatal en esa esfera resultó en males mucho peores que aquellos que ella prometía remediar.

El aparato del Estado es incompetente —en los dos sentidos de la palabra— para "mejorar" el nivel del periodismo. Ninguno de los poderes del Estado sirve para eso: el Poder Judicial no sirve para eso (la censura judicial, además, no mejora nada en los diarios, sólo empeora), el Poder Ejecutivo debe quedarse lejos y, en cuanto al Legislativo, para recordar aquí el principio consagrado en la célebre Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, de 1791, él no debe legislar contra la libertad de prensa.

A despecho de lo que debería ser obvio, los autoritarios – tanto los de izquierda como los de derecha, que en eso son idénticos – creen que la discrecionalidad del burócrata estatal puede "compensar" los abusos de medios privados. Piensan que la verdad es un promedio aritmético entre dos distorsiones. Para ellos, la libertad de prensa no es un punto de partida —incondicional y universal por definición, como derecho humano que es— sino un premio que se da al periodista de buen comportamiento (buen comportamiento en la opinión de ellos, bien entendido). No saben que la libertad o es para todos, independientemente de la opinión de los gobernantes, o no es libertad para nadie.

Quien no entiende el sentido de la libertad no tiene credenciales para hablar de regulación del mercado de radio y TV. La tradición democrática enseña que ese no es el papel del Estado. La célebre Primera Enmienda a la Constitución

de Estados Unidos, que, en 1791, impidió a los congresistas legislar contra la libertad de prensa, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, que defendió, en 1789, la libre comunicación de las ideas como uno de los derechos "más preciosos" del hombre, no vinieron para defender diarios equilibrados, desapasionados, "imparciales" o "oportunos". En aquellos tiempos, las publicaciones que campeaban en América eran abiertamente militantes, partidarias, y no vacilaban en recorrer a la calumnia sanguinaria. En París, los filósofos y sus pequeños diarios sin frecuencia definida no llevaban al lector noticiarios imparciales, sino piezas de proselitismo para recoger adhesiones al nuevo régimen, que celebraba el individualismo, la propiedad privada y la guillotina.

La conquista de la libertad de prensa no vino para premiar periodistas que se portan bien, sino para garantizar al ciudadano el derecho de decir lo que bien entiende, en el momento que quiera. La libertad no fue la coronación de la ética periodística, sino su pre-requisito: la ética de prensa sólo se desarrolló con la conquista de la libertad. Con el tiempo, el periodismo mejoró, por lo menos un poco y la democracia se perfeccionó, estableciendo formas de castigar los excesos y los abusos de la libertad. Pero, atención, el juicio y castigo de los errores ocurren después que los errores son publicados; el derecho fundamental que todos tenemos de publicar aquello que pensamos no puede ser violado, no puede sufrir cercenamientos con anticipación.

El artículo 58 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, es contra esa conquista de la humanidad,

que vino con el liberalismo, es verdad, pero se afirmó como derecho de todas las personas, sean ellas de derecha o de izquierda, es lo mismo. No puede competer al Estado —a ninguno de sus tres Poderes— decir si la información es o no es "veraz" o "imparcial". Compete a cada ciudadano juzgar eso por sí mismo.

Pero el régimen en Venezuela, contrariamente a esos principios, fue más allá. En diciembre de 2004, la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela aprobó la "Ley de Responsabilidad social en Radio y Televisión". En el capítulo VII, que trata del "Procedimiento Administrativo Sancionatorio", el artículo 28, inciso 4, literales "w", "x" e "y", exactamente esas (la lista de infracciones posibles sigue incólume hasta la letra "z", o sea, el número de desvíos de la comunicación es exactamente el número de letras del alfabeto), la autoridad recibe el poder legal de sancionar a aquel que "difunda mensajes que muestren la violencia como una solución fácil o apropiada a los problemas o conflictos humanos" (literal "w"), "difunda mensajes que inciten al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente" ("x") o "difunda mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesaria para garantizar el derecho a la vida, la salud o la integridad personal" ("y").[6]

[6] Traté el tema en artículo para el sitio web *Observatório da Imprensa*, "Os Esquilos de Caracas", el 22 de junio de 2010. (http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=595JDB002)

Otra vez, hay una especie de malicia legislativa en el texto. ¿Qué será ese tipo de mala conducta, aquí designada de "difundir la violencia como solución fácil para los conflictos humanos" del literal w? ¿Será que el gobierno, para aplicar esa ley, sancionaría una emisora que vehiculase una tragedia de Shakespeare, como "Hamlet"? Violencia no le falta. O por exhibir la superproducción de Cecil B. De Mille, *Los Diez mandamientos*? Basada en el Viejo Testamento, la película no ahorra imágenes para mostrar la crueldad de Dios de Moisés, que sentencia a muerte los niños de Egipto. ¿Qué decir entonces del *Acorazado Potemkin*, de Eisenstein, con la clásica y sangrienta escena de la escalera, donde los cadáveres resbalan por los escalones?

Pasemos a la letra "x". ¿Será que un noticiero sobre una huelga general no puede ser encuadrado en esa categoría, la de "incitar el incumplimiento del ordenamiento jurídico"? ¿Y en cuanto al ítem del literal "y", que condena los "mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesario para garantizar el derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal"? Alguien que mostrase en vivo la acción de una tropa policial para retirar manifestantes de un área rural ocupada por ellos, ¿podría ser encuadrado en esa conducta y merecer sanción? ¿Qué quiere decir exactamente "obstaculizar la acción de los órganos" del Estado? Sólo la autoridad va a saber. Si sólo ella va a saber, el riesgo para el derecho a la información es evidente.

Falta razón y serenidad al debate brasileño

El debate de los marcos regulatorios para la comunicación social en Brasil nunca se estableció a satisfacción. En lugar de un diálogo productivo, lo que tenemos son dos "paredes humanas" que se encaran, con aires de impaciencia. Los dos frentes se desafían como quien cambia insultos antes de partir para la batalla propiamente dicha. Por una parte, se presenta el asambleísmo inflamado, cuyos oradores invocan movimientos sociales y pregonan la "democratización" de los medios de comunicación. Por otra, en nombre de los intereses del mercado, los porta-voces alertan: esa conversación de "democratización" es apenas un biombo para esconder la voluntad del poder de cercenar la libertad de prensa. Hasta el fin de 2010, por lo menos, un tercer elemento complicó todavía más el tablero.

Ese tercer elemento era Secom (Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República), que intentó liderar la formulación de un proyecto de ley que solucionase el tema. Con la toma de posesión de Dilma Rousseff en la Presidencia de la República, en 2011, el protagonismo de Secom fue derogado. El panorama es otro. Aun así, el arrebato que culminó al final de 2010, teniendo Secom en condición de locomotora, merece atención de nuestra parte. El episodio puede ser infeliz, mas es rico en enseñanzas, esto es, en errores que no se deben repetir. Trataremos con más detalles el papel asumido entonces por Secom en el octavo tema ("Por qué fue indebido el protagonismo de Secom en esa materia en 2010") más adelante. Por ahora, ocupémonos un poco más

de la exacerbación entre las dos "paredes" que se debaten tradicionalmente en Brasil cuando el asunto es la reglamentación y la regulación de la radiodifusión.

Lo que teníamos hasta el final de 2010 era, por lo tanto, un triángulo (las dos paredes humanas y Secom) en que todos los lados y todos los vértices estaban equivocados. La pared de los que predicaban la "democratización" de los medios y el "control social de los medios" tal vez no estuviesen dándose cuenta, mas abrigaba, en el interior de sus barricadas, agentes que querían, sí, controlar la formación de la opinión pública. El personal de la otra falange también erraba, pues, a pesar de intereses oportunistas de algunos grupos empresariales, la regulación de la radiodifusión y de las telecomunicaciones es una necesidad de la democracia y del mercado – una necesidad grave y que ya está ahí, esperando solución, hace por lo menos cuatro décadas.

La radiodifusión en Brasil funciona prácticamente al margen de la ley. La expresión sonará un tanto fuerte, dramática, pero es de eso mismo que se trata. El Código Brasileño de Telecomunicaciones (instituido por la Ley nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, más tarde, complementado y modificado por el Decreto-ley nº 236, de 28 de febrero de 1967), no da abasto de la complejidad tecnológica, social y económica de ese campo. No lida suficientemente, siquiera, con el advenimiento de las redes de emisoras. Es un diploma legal anacrónico, desfasado. No obstante, es lo que está en vigor. De ese modo, buena parte de las prácticas en curso en ese mercado no fueron bañadas por normas legales. Son prácticas más allá de la ley, por así decir.

La Constitución Federal, de 1988, juzgó pertinente tocar en el asunto. El capítulo V, de la Comunicación Social, en los artículos 220 y siguientes, establece los parámetros fundamentales para la radiodifusión, previendo una ley complementar que los regulase. Desde entonces, nada fue hecho. Esa legislación no llegó. Los vacíos abiertos a partir de eso son innúmeros, por ejemplo: el parágrafo quinto del artículo 220 afirma que "los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio u oligopolio", pero no provee la métrica para que el ciudadano sepa lo que constituye monopolio u oligopolio en ese mercado. Eso tendría que venir de una legislación infra-constitucional, y no vino. Si una red de TV domina 60% de la torta publicitaria de una determinada región, ¿eso es monopolio? ¿Dónde están las balizas? También por esas razones, sean cuales sean las razones constitucionales, Brasil necesita de una legislación al respecto.

La naturaleza de la radiodifusión, y por qué ella debe ser protegida contra iglesias y partidos[7]

Un buen punto de partida para entender la naturaleza de la radiodifusión en la democracia es tener en cuenta que ella constituye servicio público —y que, en ese sentido, debe es-

[7] El texto de este tema y del siguiente fue tomado, con algunas alteraciones, del artículo *Partido, Igreja e Televisão*, publicado en el Observatório da Imprensa, el 18/08/2009 (http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=551JDB018 – acceso 2/03/2011)

tar protegida contra los intereses religiosos y los intereses partidarios—. Ese punto, tan simple y tan profundo, está lejos de ser comprendido y regulado en Brasil.

Decir que la radiodifusión es servicio público (como define la Constitución Federal) significa decir que es un servicio que debe ser prestado por el Estado – o por particulares, siempre y cuando sea mediante concesión pública. La Constitución establece, en su artículo 221, que la radiodifusión debe dar preferencia a finalidades "educativas, artísticas, culturales e informativas", pues ella cumple una función de interés común y, en los contenidos que vehicula, no es deseable que las predilecciones de unos —predilecciones religiosas o partidarias, por ejemplo— difamen o perjudiquen las preferencias de los demás.

Es por eso que, sobre la radiodifusión, como todos sabemos, pesan reglamentaciones que simplemente no existen para los vehículos impresos —que no operan a partir de concesiones públicas—. Eso significa que, de acuerdo con los principios democráticos, que fueron acogidos por la Constitución, la radiodifusión es regida por reglas que preservan el interés general, pues, vale repetir, es servicio público.

Los partidos políticos pertenecen a otra esfera y deben permanecer así. Sin embargo, las relaciones entre políticos y el comando de las empresas de radiodifusión en Brasil son intensas, frecuentes, profundas, mucho más que promiscuas. Y, si quisiéramos seguir los términos de la Constitución, ellas deberían ser inexistentes. La Constitución, en su artículo 54, procura impedir que senadores y diputados mantengan contratos con empresas concesionarias de servicio público (y las

emisoras son exactamente eso, concesionarias de servicio público). Esa medida está allá por el mismo motivo que, en la legislación electoral, existe la prohibición de que candidatos a puestos electivos mantengan programas de radio y televisión durante el período electoral: el objetivo es evitar que la radiodifusión deje de ser un servicio público (servicio para todos) y se convierta en servicio particular (para beneficio de pocos), al servicio de la promoción de intereses particulares. Ese tipo de legislación busca disminuir el riesgo de que las emisoras sean utilizadas como instrumentos por algunos candidatos en perjuicio de otros. ¿Y de qué vale? ¿Para qué sirve el artículo 54 de la Constitución? Tiene poco provecho, además de éste, que aquí se verifica: el de recordarnos que las cosas no deberían ser como han sido. Cualquiera es capaz de apuntar decenas de diputados y senadores que son, más que próximos, son accionistas, dueños o dirigentes velados de emisoras. En varias regiones brasileñas, hay clanes que se mantienen en el poder gracias al uso abiertamente partidario de la radiodifusión. Es poco lo que se puede hacer en cuanto a eso. Discrepancias así sólo podrían ser enfrentadas en el interior de una discusión nacional para el establecimiento de marcos regulatorios para el sector.

Claro, para la propia salud de la democracia, es fundamental que la radiodifusión, como servicio público, y partidos políticos – que constituyen haces de intereses privados, aun cuando se pretendan universales – operen según reglas propias, independientes entre sí.

La radiodifusión articula y da vida al espacio público, espacio común a todos, donde suceden las disputas por el po-

der. Los partidos son partes interesadas en el poder y, por lo tanto, no pueden administrar las emisoras que prestan servicio público. Eso es —o debería ser— tan simple como es simple entender que técnico de cuadro de fútbol no puede dar órdenes al juez y a los líneas. Eso es —o debería ser— tan obvio como sería obvio entender que la concesionaria de una carretera federal no puede impedir el pasaje de los automóviles cuyo color le desagrade. La concesionaria de una carretera mantiene la vía en buen estado, de manera de atender mejor los viajeros —ella no es dueña de la carretera—. Del mismo modo, la concesionaria de una frecuencia de ondas electromagnéticas no es dueña de la frecuencia; apenas la explota para atender mejor a los ciudadanos.

De un tiempo para acá, un nuevo fenómeno vino a agravar la promiscuidad entre intereses partidarios y radiodifusión: el ingreso de iglesias y organizaciones religiosas en la esfera de decisión de redes nacionales de televisión y de radio. Ese nuevo fenómeno alcanzó tal nivel, que, hoy, es posible afirmar que la religión viene conduciendo, en algunos casos, los negocios de la radiodifusión. Existen emisoras —o redes de emisoras— católicas y evangélicas, de varios matices. Otra vez, eso contraría los fundamentos del Estado laico y de la vida democrática —pero es lo que viene sucediendo, con frecuencia cada vez mayor—. Otra vez, citemos la Constitución, ahora en su artículo 19: "Se prohíbe a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios establecer cultos religiosos o iglesias, subvencionarlas, dificultarles el funcionamiento o mantener con ellos o sus representantes relaciones de dependencia o alianza, exceptuando, en la forma de

la ley, la colaboración de interés público". Si el Estado no puede, bajo ningún aspecto y justificación, dejarse conducir por intereses religiosos —exactamente para que todas las modalidades de la fe reciban igual trato y tengan sus derechos igualmente asegurados—, ¿será que la radiodifusión, definida por la Constitución como servicio público, podría ser conducida por esos mismos intereses? La respuesta es no, evidentemente. Y, sin embargo, así ha sido. No es que los diversos cultos no puedan tener canales de expresión en las emisoras brasileñas. Claro que pueden. Lo que no pueden es gobernar la radiodifusión – los criterios de prestación de ese servicio público que es la radiodifusión han de ser públicos y laicos, o el servicio no será más público. Al final, el impasse nos remite a la necesidad de marcos legales claros.

Otra vez, alguien va a decir que la ley no pasa de declaración inocua de buenas intenciones. Dirá que, en la práctica, la promiscuidad entre iglesia y Estado en Brasil es intensa, es histórica etc., etc., etc. Es verdad, pero, de nuevo, no importa. No aquí. El objetivo de este texto no es denunciar que las leyes son ineficaces. Mi propósito, repito, es identificar las razones de fondo de la democracia en esa materia. Importa visualizar, aunque sea de lejos, los motivos por los cuales la cultura democrática tiene más sentido cuando sabe mantener en sus dominios propios la radiodifusión, la religión y la política.

En el ideal democrático, si un ciudadano gusta de ser dueño de una cadena de TV, él será concesionario de servicio público, pero, caso haga esa opción, no podrá ser al mismo tiempo, digamos, un senador. (Todo eso, claro, según el espíritu de la ley, según aquel ideal antiguo, que anda medio em-

polvado, pero que vive allá, aunque olvidado.) Por otro lado, si un sujeto se siente llamado por Dios y se consagra a la vida religiosa, él no está autorizado a, en esa condición, postular el poder para subordinar el Estado a los dictámenes de su fe. El Estado, al final, es de todos, inclusive de aquellos que no comulgan con esa fe. Si el Estado es de todos, también son de todos los órganos públicos, las estatales, las universidades públicas y... los servicios públicos —servicios públicos como la radiodifusión.

El tema de la promiscuidad entre iglesias y la radiodifusión merece una pequeña profundización. Pasemos al próximo tema.

Las tele-religiones y sus consecuencias políticas

El proselitismo religioso por TV se popularizó en Estados Unidos y sólo después atracó en Brasil. Aquí, hizo escuela no sólo entre evangélicos. También el catolicismo se arriesga en redes de emisoras propias. El uso de cámaras, micrófonos, estudios, focos y antenas para predicar la supuesta palabra del Señor, según recetas variadas, es hoy un denominador común entre sectas, agremiaciones confesionales e iglesias nacionales o incluso globalizadas. Ni de lejos, esa vertiente es una exclusividad de la Red Record, reconocidamente identificada con la Iglesia Universal del Reino de Dios, IURD. Incluso en el "campo público" —el de las emisoras no-comerciales— el fenómeno se verifica. Varias emisoras públicas y aún estatales reservan horarios en su programación para la trasmisión de misas católicas y apenas raramente, o casi nunca, consideran ceremonias de otros credos.

También en las televisiones públicas, pues, es posible localizar la opción preferencial por una forma de culto, lo que equivale a la segregación de los demás. Record sólo llamó la atención, hoy, porque alcanzó dimensiones continentales. Lo que incomoda, en ella, no es la promiscuidad entre fe y radiodifusión: lo que incomoda es la escala, la proporción, la magnitud. Si no fuese eso, poca gente perdería su tiempo hablando de ello.

El problema, sin embargo, no es de escala, sino de concepto. Religiones y emisoras deberían ser negocios mucho más separados de lo que de hecho son. Si quisiéramos seguir al pie de la letra el ideal democrático y lo que establece la Constitución, incluso podríamos considerar admisible que iglesias comprasen fajas de horarios en algunas programaciones, pero jamás toleraríamos como un dato natural que iglesias, de forma velada o abierta, fuesen simplemente las propietarias de grandes redes. No toleraríamos porque, cuando eso sucede, el carácter de servicio público de la radiodifusión sale muy, pero muy arañado. O aún, mutilado.

En el caso de Record y de sus vínculos con IURD, hay un tercer elemento que debería ser considerado: el Partido Republicano Brasileño (PRB). Su principal exponente en el Congreso Nacional es el senador Marcelo Crivella, de Río de Janeiro, también obispo (licenciado) de Universal. El partido suma sólo cinco parlamentarios en Brasilia (dos senadores y tres diputados federales), cuyos nombres suelen figurar en las listas de la llamada "bancada evangéli-

ca", que no para de crecer. PRB se posiciona bien. Su presidente de honra es nadie menos que José Alencar, ex-vicepresidente de la República. Mangabeira Unger, uno de sus afiliados, fue titular de una cartera en el ministerio del gobierno Lula.

¿Cuáles son realmente las relaciones entre el IURD y el PRB? Por ahora, esa pregunta queda en el aire.

El sector de las emisoras públicas

Otro punto crítico, bastante crítico, es la situación de las emisoras que se dominan públicas, o estatales. También ellas carecen de una reglamentación moderna.

¿Bajo qué régimen deberían funcionar? ¿Pueden vehicular avisos publicitarios, compitiendo, así, con emisoras comerciales? ¿Pueden vehicular avisos y al mismo tiempo recibir partidas presupuestales del Poder Ejecutivo? Nada de eso es claro, nada está resuelto. A propósito, ni aún la definición de qué es una emisora pública existe en nuestra legislación. Hay, cuando mucho, visiones discrepantes en cuerpos normativos distintos. La Constitución habla de "complementariedad" entre los sistemas privado, público y estatal" (art. 223), pero nadie consigue explicar, con base en la ley, qué diferencia sistema público del estatal. Nuevamente, es necesaria una ley complementaria que resuelva la duda.

Las transformaciones tecnológicas propias de la era digital también exigen la definición de marcos legales actualizados. ¿Cómo disciplinar las actividades que pueden superponerse entre telefonía y radiodifusión, por ejemplo? ¿Cuál es el territorio de acción de cada uno de esos sectores? ¿Qué hacer delante de un escenario que revela la potencial superación de las tecnologías de la radiodifusión en provecho de otras que no padezcan de las mismas limitaciones de espectro? ¿De qué modo el Estado debe actuar para regular ese nuevo horizonte?

Los puntos arriba podrían fácilmente ser desdoblados en más. Las razones para que la agenda de la regulación sea efectivamente adoptada son numerosas y consistentes. Y, lo que es fundamental, ninguna de ellas precisa ser contaminada por los propósitos de algunos que quieren controlar el debate público. La reglamentación y la regulación democrática de ese sector, si de hecho fueran trabajadas con bases democráticas, en nada amenazan la libertad de expresión. Eso es tan verdadero que en todas las democracias que nos sirven de referencia ese sector funciona bajo regulación, y no por eso la libertad de prensa o el derecho a la información, en ellas, se encuentran sitiados. Al contrario: la regulación protege las garantías fundamentales. Basta ver el caso norteamericano.

Las personas se preguntan por qué, por ejemplo, en Estados Unidos, se consolidaron tres redes nacionales de televisión abierta (NBC, CBS y ABC). La respuesta es muy simple: son tres porque la ley, por medio de la FCC, así lo determinó. En la visión del regulador norteamericano, si fuesen sólo dos, o incluso una, la competencia no existiría. De ese modo, en EEUU, el mercado realizó un proyecto público. Hoy, naturalmente, la FCC promueve, en su interior, las adap-

taciones que los tiempos requieren, conforme los cambios de modelo tecnológico. No por eso existen amenazas a la libertad de información en EEUU.

Ni por eso la misma agenda debería representar amenazas en Brasil.

Pero sucede que, conforme el ángulo que adoptemos para ver la cuestión, hay amenazas por allí. No son amenazas que inviabilizan la agenda. A propósito, la existencia de esas amenazas debería hacer que los diversos agentes jugasen todavía más peso en el debate. Por eso mismo, es preciso entenderlas un poco más de cerca.

¿Por qué fue indebido el protagonismo de Secom en esa materia en 2010?

Ahora podemos retornar al papel que le cupo a Secom en 2010. Como ya fue dicho, no era ella, Secom, el órgano de gobierno que debería liderar las discusiones sobre la materia. Aquí, veremos, en más detalles, por qué.

Secom, la Secretaria de Comunicación Social, un ministerio que tiene sede en el Palacio del Planalto, siendo parte integrante de la Presidencia de la República, no es indicada para arbitrar el debate público sobre la reglamentación y la regulación de la radiodifusión en Brasil. Es un lugar que inspira, en muchos interlocutores de buena voluntad, alguna cautela. Las condiciones de Secom para ser la mediadora y fiadora de ese trayecto no son, así, tan incontestables.

1. Para comenzar, no forma parte de las atribuciones legales de Secom actuar en la conducción de las actividades de radiodifusión. No le incumbe siquiera el deber de formular proyectos de ley para el sector. La regulación, en pocas palabras, no figura en el objetivo de Secom. Entonces, ¿por qué motivo se vio encargada de liderar ese proceso dentro del Gobierno? ¿Por qué invadió las competencias del Ministerio de las Comunicaciones? Como sabemos, en la administración pública, la autoridad debe atenerse a aquello que es su deber – la autoridad pública no puede hacer lo que le parece interesante, sólo puede hacer aquello que la ley autoriza expresamente. No es que alguien de Secom haya faltado a su deber, de manera alguna. No es que alguien actuó en contra del orden jurídico. Sólo causa incomodidad, y es razonable que cause, el notorio empeño de ese órgano que, más allá de sus competencias originales, quiere proponer marcos regulatorios para el sector.
2. Secom es, ella misma, parte interesada, o más que interesada, parte dirigente, de una gran empresa de radiodifusión, la EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que pone en el aire a TV Brasil y diversas otras emisoras de radio y TV, a veces en red, otras veces, no. Creada por la ley 11.652, del 7 de abril de 2008, EBC tiene su órgano superior de gestión en el Consejo de Administración, cuyo presidente es directamente designado por Secom, ministerio al cual la empresa está

vinculada funcionalmente. Por lo tanto, Secom mantiene, dentro de su ámbito, funciones propias de control de una empresa (estatal) de radiodifusión. Siendo parte interesada, debería distanciarse de la regulación.

3. Secom controla directamente el presupuesto publicitario del gobierno federal, lo que hace de ella, por si sola, uno de los mayores anunciantes del mercado brasileño. La cartera publicitaria de Secom va para los vehículos comerciales, privados, lo que genera otro potencial conflicto de intereses. ¿Cómo ella puede asegurar al público que tendrá imparcialidad en la implantación del proyecto que pretende elaborar si de su voluntad depende los destinos de centenas de millones de reales para esta o aquella emisora? ¿La administración de ese presupuesto no podría ser vista como un factor de presión sobre las emisoras?
4. El cuarto punto de incomodidad viene de la principal atribución de Secom. Ella cuida, por deber, de la imagen del presidente de la República. Cabe a Secom las funciones de relaciones con la prensa de la presidencia, bien como las funciones de porta-voz. Ella representa la voz del presidente. Considerando las exacerbaciones que marcaron las declaraciones del ex-presidente Lula contra la prensa, durante la reciente campaña electoral de 2010, ¿no tendría esa entrada de Secom en el tema de la regulación un carácter de intimidación? Otra vez, la duda es procedente. Retengamos que, entre otras manifestaciones bien poco amistosas, el ex-presidente de la República, en persona, el día 20 de setiembre de 2010, en Tocantins, llegó a imponer condiciones a la libertad de prensa. Después de afirmar que la libertad es "sagrada", él completó: "La libertad de prensa no significa que usted pueda inventar cosas el día entero. (...) Significa que usted tiene la libertad de informar correctamente a la opinión pública, para hacer críticas políticas, y no lo que asistimos de vez en cuando." ¿Cuál es el sentido de ese discurso? ¿Será que nos quiere sugerir que apenas tendrían derecho a la libertad aquellos que informan "correctamente a la opinión pública", "correctamente", aquí, *según el juicio del jefe de Estado*? Si fuera eso, estaríamos delante de una visión restrictiva de la libertad. Bien sabemos que Lula es un demócrata y que no es parte de su biografía atentar contra periodistas. Ocurre que, con declaraciones infelices como esa, él acabó generando desconfianza entre los periodistas. Después, con la embestida de Secom, esas desconfianzas tomaron nuevas coloraciones – no siempre buenas.

5. El día nueve de noviembre del 2010, el entonces ministro de Secom, Franklin Martins, en la defensa de la necesidad de la discusión sobre los marcos regulatorios, hizo una afirmación que, por el empleo de la palabra "enfrentamiento", inspiró aún más preocupación en varios observadores. Llamando a la pacificación y al diálogo, dijo una frase que tenía una punta de intimidación: "Vamos a desarmarnos, no de la defensa de

> los intereses de cada grupo, es evidente, de cada sector, que continuarán defendiendo. Pero vamos a desarmarnos entendiendo, eso es muy concreto: ningún sector, ningún grupo tiene el poder de prohibir la discusión. La discusión está sobre la mesa, está en la agenda, ella tendrá que ser hecha. Ella puede ser hecha en clima de entendimiento *o en un clima de enfrentamiento*. Creo que es mucho mejor hacerla en un clima de entendimiento." Con esas palabras, Martins *no descartó* el "enfrentamiento" y agravó la tensión. Con cortesía, con diplomacia, o sin nada de eso, ¿estaría llamando a las empresas del sector a la disputa abierta?

Por todo eso, en fin, fue sabia, de parte de la nueva presidente de la República, la decisión de apartar Secom de esa agenda.

Los Consejos Estaduales de Comunicación: ¿tienen razón de existir?

Aún en el final de 2010, un nuevo personaje entró en escena. O mejor, varios personajes: los Consejos Estaduales de Comunicación. Ellos constituyen un capítulo más en la sucesión de actos por los cuales el poder fustiga a los vehículos de prensa.[8]

[8] El autor desarrolló ese tema en textos anteriores, entre ellos "O que ajuda, o que atrapalha", publicado en el sitio web *Observatório da Imprensa*, el 16 de noviembre de 2010.

Es bueno tener en mente el ambiente polarizado en que esos consejos comenzaron a surgir. El día 18 de setiembre, un sábado, en un mitin en Campinas, Lula dijo lo siguiente: "Hay días en que algunos sectores de la prensa son una vergüenza. Los dueños de los diarios debían tener vergüenza. Nosotros vamos a derrotar algunos diarios y revistas que se comportan como partidos políticos. Nosotros no necesitamos de formadores de opinión. Nosotros somos la opinión pública."

Estábamos en las vísperas del primer turno y el clima no era de los más amistosos. Durante el segundo turno, el clima continuó tenso. Si el entonces presidente proclamaba querer derrotar "algunos diarios y revistas", es natural que se pregunte: ¿el proyecto para regular el sector es parte de la estrategia belicosa del Planalto? ¿O mira el bien del País? Tengamos en cuenta que la prédica presidencial no quedó apenas en palabras. Después de la sucesión de discursos inflamados, comenzaron a aparecer en diferentes estados los Consejos Estaduales de Comunicación. Estimulados, aunque veladamente, por el gobierno federal, ellos complicaron aún más el escenario – y en nada ayudaron a mejorar nuestra radiodifusión.

Los consejos estaduales, que son parte desde hace décadas de las reivindicaciones de las entidades de periodistas y de movimientos sociales que actúan en el sector de la comunicación social, están lejos de ser un advenimiento corriente. El primero en aparecer fue el de Ceará (creado por la Asamblea Legislativa de aquel estado, por medio del Proyecto de Indicación 72.10), cuyas características deben ser destacadas aquí.

En primer lugar, el consejo nace como órgano integrante de la Casa Civil, o sea, es parte del Poder Ejecutivo. En síntesis, aunque cuente con consejeros que, en teoría, representan a la sociedad civil, estará cobijado en el Gobierno – lo que contraría el principio democrático según el cual no es recomendable que el Poder Ejecutivo interfiera en debates que tengan por tema la prensa.

Además de eso, las atribuciones del consejo cearense incluyen evaluaciones subjetivas del comportamiento de la prensa, lo que, potencialmente, puede contener, sí, alguna amenaza. Veamos el artículo segundo del acto que crea el consejo cearense:

> "Art. 2º. Compete al Consejo Estadual de Comunicación Social definir la política de comunicación del Estado de Ceará; realizar estudios, pareceres, recomendaciones, *acompañando el desempeño y la actuación de los medios de comunicación locales*, particularmente aquellos de carácter público y estatal; y emprender otras acciones, según solicitudes que le fueren encaminadas por cualquier órgano de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o por cualquier entidad de la sociedad, siempre apuntando a hacer efectivo el derecho a la comunicación, garantizando la libertad de manifestación de pensamiento, creación, expresión y de libre circulación de la información." [*el destacado es nuestro*].

Cabe la pregunta: ¿Será competencia del Poder Ejecutivo "acompañar el desempeño y la actuación de los medios de comunicación", así, sin limitaciones?

Hay más:

El consejo tendrá la función de "monitorear, recibir denuncias y encaminar parecer a los órganos competentes sobre abusos y violaciones de derechos humanos en los vehículos de comunicación en el estado de Ceará". (Art. 3, inciso VIII). ¿Qué significa, en ese caso, "monitorear"? ¿Tendremos una vigilancia permanente, instalada en el Ejecutivo, de la prensa local? ¿A qué eso puede llevar? ¿A qué tipo de cultura política?

El inciso XXI del mismo artículo deja más claro ese carácter de vigilancia permanente. Dispone que el consejo deberá:

> "Ejercer permanente vigilancia con respecto al cumplimiento de la legislación y de las normas que reglamentan la radiodifusión y las telecomunicaciones y siempre que sea necesario pedir aclaraciones a las Delegaciones Regionales del Ministerio de las Comunicaciones (Minicom) y Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) sobre la situación de las emisoras locales y los procesos de otorgamiento, renovación de concesión y autorización de servicios de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes, al mismo tiempo formalizar denuncia junto a esos órganos cuando alguna emisora de radio y/o de televisión no respete la legislación pertinente".

Más preguntas: ¿es competencia de los estados el otorgamiento y la concesión de canales de radio y TV? ¿O el estado, en ese caso, va hospedar un organismo de presión sobre las emisoras? ¿Es legítimo eso?

El inciso XI del mismo artículo 3 trae, aún, una incumbencia que transforma el consejo en un órgano de militancia

por la radiodifusión comunitaria. Según ese inciso, el consejo tendrá la función de:

> "Fomentar, por todas sus instancias y medios, la democratización de la comunicación y de la información, estimulando la comunicación comunitaria como instrumento potencializador y diversificador de la comunicación social en el Estado."

Aquí notamos con más nitidez que se establece una señal de igualdad entre "comunicación comunitaria" y "democratización de la comunicación y de la información", lo que constituye un prisma ideológico, de difícil sustentación en la lógica de la administración pública y del Estado laico y a-partidario. Cuando la ley insinúa que una forma de comunicación es más "democrática" que otra, estamos ingresando en un terreno de subjetivismos traicioneros.

Fue por esas y otras razones que un observador independiente y de gran sabiduría como el periodista Alberto Dines, no dejó dudas sobre la caracterización que hace sobre el surgimiento de estos consejos regionales (al consejo de Ceará, siguieron varios otros, con pequeñas diferencias de constitución). El editor y fundador del *Observatório da Imprensa* escribió en su artículo del 26 de octubre de 2010 "Consejos Estaduales no son para valer":

> "Inoportuna, extemporánea, irresponsable, contraria a los intereses que pretende defender, ilegal, ilegítima. Y loca. Por más necesaria que sea la apertura del debate sobre la regulación de los medios de comunicación, la decisión de la Asamblea Legislativa de Ceará —el martes (19/10)— de crear un consejo estadual vinculado al Ejecutivo para acompañar el desempeño de los medios es un delirio.
>
> El debate es imperioso, impostergable, pero accionado de esta manera tacaña y truculenta va a transformarse en retroceso. Interesa sólo a los intransigentes de las dos facciones y no aquellos empeñados en crear condiciones para la efectiva modernización de nuestro sistema mediático y su convergencia con el interés público.
>
> En la recta final de una de las elecciones más disputadas y violentas desde la redemocratización, en la cual gobierno y empresas de medios sustituyeron a los candidatos y se brutalizaron ostensivamente, rebajando el país al nivel de Venezuela, la iniciativa cearense enseguida engrosada por otros tres estados (Bahía, Alagoas y Piauí) tiene toda la apariencia de grosera provocación.
>
> No son para valer, esta es su perversidad."

Como no es difícil percibir, el tiempo esta tumultuoso demás para que se consiga la serenidad necesaria para la discusión con calidad de un tema tan esencial para el orden democrático. Militar por la serenidad, ahora, es una buena senda.

Nadie que se oriente por la buena voluntad en la democracia se opondrá a la necesidad de que definamos, rápidamente, los marcos regulatorios de la radiodifusión y de sus implicaciones en las tecnologías de la era digital. Más aún: nadie que aprecie la libertad será contrario a la más amplia y diseminada discusión, en la sociedad, de la calidad de la prensa. Es necesario debatirla, acompañarla y hasta mismo monitorearla, fiscalizarla, vigilarla. Pero, atención, *en el ámbito de la*

sociedad, no bajo el manto del poder del Estado – mucho menos en el Poder Ejecutivo. Por eso, el período en que Secom intentó liderar la formulación de esa propuesta en el escenario nacional no fue exactamente favorable e invitador. El tema es urgente, sin duda, pero las condiciones previas para el buen diálogo no estaban dadas en 2010 —y aún faltan en 2011—. Es necesario cuidar de ellas, con presteza y decisión.

Si cuidamos bien del diálogo y de la seguridad de los interlocutores en relación a sus justas expectativas, existe una buena posibilidad de que las conversaciones sean más productivas, más provechosas y menos traumáticas.

EL MERCADO COMO OBSTÁCULO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: LA CONCENTRACIÓN DE LA PRENSA ESCRITA EN CHILE EN LA ERA DEMOCRÁTICA

Javier Couso S.

I. Medios de comunicación y democracia: la paradoja chilena

Como se sabe, la existencia de un sistema de medios de comunicación pluralista y capaz de cuestionar a la autoridad pública y a los grandes intereses privados representa un acervo crucial de una democracia en forma.[1] Esto es particularmente relevante en el contexto de sociedades contemporá-

[1] Véase a Alex S. Jones, *Losing the News. The Future of the News That Feeds Democracy* (Oxford University Press, 2009)

neas de masas, en que los medios de comunicación constituyen una de las formas privilegiadas en que se materializa la llamada 'esfera pública', esto es, el ámbito en que se somete a escrutinio la acción del poder estatal y privado, y donde, en general, los ciudadanos deliberan sobre asuntos colectivos.[2] Quizá por esto último es que —junto a la presencia de un poder judicial independiente— la existencia de una prensa libre y pluralista representa uno de los indicadores claves de la 'salud' de un régimen democrático al punto que, cuando los medios de comunicación se encuentran en riesgo, se puede pronosticar que en el mediano plazo será el propio régimen democrático el que se encuentre en peligro.

El trabajo que el lector tiene en sus manos analiza la situación de la libertad de expresión en Chile, un país generalmente considerado como un modelo de transición democrática y progreso económico y social dentro del contexto latinoamericano.[3] El caso chileno reviste especial interés dado que, a pesar ser considerado también en lo que concierne a la libertad de expresión como un caso exitoso,[4] se revela —en

[2] Véase a Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into* a *Category of Bourgeois Society* (MIT Press, 1989).

[3] Véase a Alan Angell, *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile* (Institute for the Study of the Americas, University of London, 2007) y a George Philip, *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis* (Polity Press, 2003).

[4] Véase el Informe 2009 sobre Chile de '*Human Rights Watch*' y el informe 2010 de '*Freedom House*' (donde se clasifica a Chile como un país 'libre', comparándose favorablemente con países como Brasil, Argentina o Colombia, que son considerados sólo como 'parcialmente libres' por esta organización).

un análisis más minucioso— como un país en que la libertad de expresión deja mucho que desear. ¿Cómo se explica esta aparente paradoja? En este estudio, argumentamos que ello se debe a los 'lentes' con los que se observa la situación chilena en este ámbito. Así, para quienes adhieren a una aproximación 'libertaria' del asunto —esto es, para los cuales sólo el Estado representa una amenaza para la existencia de una prensa libre y pluralista— Chile es un país en el cual la libertad de expresión es plena, y por ende donde sus medios de comunicación funcionan bien. Por otra parte, para quienes adoptan una aproximación 'liberal-igualitaria', no sólo el Estado puede amenazar el despliegue de una prensa libre y pluralista, sino que también el mercado, el cual mediante mecanismos menos visibles —pero no por ello menos efectivos— en la práctica puede 'silenciar' las voces de vastos segmentos de la ciudadanía.

Como veremos más adelante, este es precisamente el problema que enfrenta Chile en relación a sus medios de comunicación: un mercado excesivamente concentrado en un puñado de actores, particularmente en el ámbito de la prensa diaria escrita, que tiene además un sesgo ideológico muy marcado y que se vincula excesivamente a grupos empresariales muy identificados con el gobierno actual. En este contexto, el periodismo crítico —incluido el de investigación— tiene escaso desarrollo en los medios hegemónicos, lo que deja fuera del debate democrático importantes asuntos que sólo llegan a oídos de la opinión pública cuando 'revientan' en hechos violentos que suelen terminar estigmatizando a los grupos —en su mayoría desventajados— que por años experimentaron un silenciamiento de sus demandas y preocupaciones.

II. Perspectivas 'liberatarias' e 'igualitarias' en el diagnóstico de la prensa chilena

Dentro del contexto latinoamericano la situación de los medios de comunicación en Chile es peculiar, ya que, luego de un paulatino perfeccionamiento de la regulación de los medios de comunicación,[5] que fue eliminando las cortapisas que el Estado ponía a la plena libertad de expresión incluso en los años inmediatamente posteriores al periodo autoritario,[6] *en la actualidad es el mercado el que supone un mayor riesgo*

[5] Como veremos en este informe, luego de una sucesiva y persistente serie de fallos del sistema Interamericano de Derechos Humanos, en que se condenó al Estado de Chile por atentados contra la libertad de expresión, eventualmente este reformó sustancialmente la legislación que regula la libertad de expresión, al tiempo que introdujo también una ley de acceso a la información. Estas reformas legales (y, en el último caso, constitucional también) han reducido sustancialmente los casos de ataques a la libertad de expresión por parte de entidades estatales en el país. Para un exhaustivo análisis de la evolución en esta materia, véase *Libertad de Expresión en Chile*, Felipe González Morales, ed. 2006.

[6] Un botón de muestra del progreso experimentado por Chile en materia de ataques a la libertad de expresión perpetrados por órganos del Estado es contrastar los informes sobre esta materia elaborados por Human Rights Watch (HRW) a inicios y luego a fines de la década del 2000. En efecto, en el Informe correspondiente al año 2001, HRW sintetizaba la situación de la libertad de expresión en Chile de la siguiente manera: "*Chile va detrás del continente en materia de libertad de expresión (…) es urgente la reforma de leyes anticuadas (ya que) el record de Chile en materia de libertad de expresión ha mejorado poco desde el fin del régimen militar*". Véase sitio web de HRW:http://www.hrw.org/en/news/2001/03/14/chile-trails-continent-free-expression-issues. En el año 2009, en contraste, HRW sostenía que: "*Chile ha eliminado muchas de las normas legales heredadas de la dictadura militar que constreñían a la prensa (adicionalmente) en agosto de 2008 la Presidenta Michelle Bachelet promulgó una ley que crea un Consejo por la transparencia independiente (que) entrará en vigencia en abril del 2009*". Véase sitio web de HRW: http://www.hrw.org/en/node/79211.

para la existencia de un vigoroso debate democrático y un escrutinio del poder estatal y privado. En efecto, y como veremos más adelante, el Chile contemporáneo representa un muy claro ejemplo de lo que el jurista norteamericano Owen Fiss[7] ha denominado '*La ironía de la libertad de expresión*', que describe en los siguientes términos:

> *Los debates del pasado asumían como premisa que el Estado era el enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo, y era al Estado a quien había que poner límites. Hay una gran dosis de sabiduría en esta concepción, pero se trata de una verdad a medias. Ciertamente, el Estado puede ser opresor, pero también puede constituir una fuente de libertad (…) la presunción tradicional en contra del Estado induce a error, y (el) Estado puede convertirse en un amigo de la libertad en lugar de su enemigo.*[8]

El contexto en el que Fiss desarrolla su argumento es, por supuesto, el de una democracia (Estados Unidos) en que el derecho a la libertad de expresión se encuentra muy bien protegido contra eventuales ataques por parte de los poderes pú-

[7] Owen Fiss, académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale, es considerado uno de los más destacados constitucionalistas de los Estados Unidos, particularmente en el ámbito de la libertad de expresión.

[8] Véase a Owen Fiss, *La ironía de la libertad de expresión* (Gedisa, 1999), página 12.

blicos y, por ello, su argumento está dirigido a defender un activo rol del Estado para que voces 'silenciadas' por las fuerzas del mercado puedan hacerse escuchar. De ahí que apoye subsidios directos a medios de comunicación que transmiten los intereses y aspiraciones de grupos sistemáticamente desventajados y considere apropiadas regulaciones a la propaganda electoral que la hagan más equitativa.

El criterio defendido por Fiss contrasta, sin embargo, frontalmente con el defendido por organizaciones como la influyente '*Freedom House*', cuyo reporte anual sobre libertad de la prensa se construye a partir de parámetros muy diferentes. En efecto, en la descripción de la metodología que la anterior utiliza para clasificar a los más de doscientos países que analiza como '*libres*', '*parcialmente libres*' o '*no libres*' '*Freedom House*' sostiene lo siguiente:

> *El presente estudio se basa en un criterio universal. Todos tienen el derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye la libertad de expresar opiniones sin interferencias y de buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio, sin importar la fronteras*.[9]

Lo interesante de esta descripción del criterio básico utilizado por esta organización para clasificar a todos los países del mundo respecto al estado de su prensa es que, a pesar del alegato de la supuesta 'universalidad' del criterio utilizado, el

[9] La descripción del criterio metodológico a partir del cual se construye el índice de libertad de prensa de 'Freedom House' y que se transcribe aquí se encuentra en el sitio web de la organización: http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf.

contraste entre este último y el utilizado por Fiss revela que, lejos de ser universal, el criterio es bastante específico, ya que se alinea muy claramente con lo que Isahia Berlin denominaba '*libertad negativa*',[10] es decir, una forma de concebir la libertad que sostiene que los individuos deben ser 'dejados en paz' por el Estado, sin que éste interfiera con su autonomía, en la medida que ellos no interfieran con los derechos de los demás. Esta concepción 'negativa' de la libertad ha sido objeto, en décadas recientes, de devastadoras críticas por parte de autores como John Rawls,[11] Amartya Sen[12] y Ronald Dworkin,[13] los cuales —también a partir de posiciones liberales— han articulado una concepción '*positiva*' de la libertad, que incluye la posibilidad de que el Estado intervenga decisivamente en el mercado, de manera de garantizar una 'igual libertad' para todos, lo que a su vez se espera permita el desarrollo de las potencialidades individuales de todas las personas. A este tipo de aproximación a la libertad se le conoce en la filosofía política contemporánea como '*liberalismo igualitario*'.

Muy en línea con la aproximación recién descrita, Owen Fiss sostiene que la noción de que sólo el Estado representa un peligro para la libertad de expresión es ciega respecto del

[10] Véase Isaiah Berlin,, *Dos Conceptos de Libertad y Otros Escritos* (Alianza, Editorial, 2001).

[11] Véanse sus libros *Teoría de la Justicia* (Fondo de Cultura Económica, 2006) y '*El Liberalismo Político*' (Crítica, 2004).

[12] Véase su libro *La idea de Justicia* (Taurus, 2010).

[13] Véase su libro *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad* (Paidós, 2003)

‘*efecto silenciador*’[14] que tiene para muchos grupos sociales un sistema de medios de comunicación enteramente entregado al mercado, que a su juicio también puede dañar seriamente la deliberación democrática. En un argumento que evoca la metáfora de una manifestación callejera de varios miles de personas en que sólo algunos cuentan con megáfonos (y logran hacerse escuchar), mientras que otros muchos intentan inútilmente vociferar sus mensajes sin el más mínimo éxito, Fiss sostiene que un régimen que sólo garantiza la no-interferencia del Estado no cumple con su rol de velar por un vigoroso y pluralista debate democrático. Por el contrario, tal rol demanda del Estado un decidido apoyo a políticas que permitan que grupos sin acceso a los recursos económicos para crear medios masivos de comunicación puedan hacerlo. De ahí que, en contraste con las posturas ‘libertarias’ que sólo ven en el Estado un riesgo para la libertad de expresión Fiss, cree que "*el fomentar un debate completo y abierto —asegurando que el público oiga todo lo que debería— constituye un fin legítimo para el Estado*."

Si bien para los entusiastas observadores de los nuevos medios de comunicación (medios digitales, blogs, twitter, las redes sociales, etc.) introducidos a partir de la revolución tecnológica de la internet el escenario de los medios habría cambiado tanto como para hacer obsoletas las preocupaciones de Fiss, el hecho es que —al menos en Chile, y probablemente en otras democracias latinoamericanas también— los nuevos medios de comunicación digital no han transformado radicalmente el escenario de configuración de la agenda pública que producen los medios tradicionales. Así, de manera parecida a como la radio y —algunas décadas después— la televisión no sustituyeron el rol crucial que los grandes conglomerados de la prensa escrita en papel tenían para influir la agenda pública, hasta el momento los nuevos medios no han demostrado ser capaces de alterar el poder de pautear la agenda de la opinión pública que siguen exhibiendo los medios de comunicación tradicionales, y en particular la prensa escrita.

[14] "*El rico puede (silenciar al pobre por el expediente) de dominar el espacio publicitario en los medios de comunicación y en otros ámbitos públicos hasta tal grado que el público, de hecho, sólo oiga su mensaje. En consecuencia, la voz de los menos ricos puede quedar ahogada, simplemente*". Véase Fiss, op. cit. página 29.

Quizá lo anterior se deba a que las audiencias de los nuevos medios se encuentran aún demasiado fragmentadas (y por tanto existe escasas posibilidades de generar opinión más allá de un círculo más o menos reducido de personas), pero lo más probable es que la causa radique en que hasta ahora los nuevos medios digitales no han podido competir con los medios tradicionales en el costo que implica financiar el ‘ejército’ de reporteros y corresponsales que finalmente ‘producen’ los ítem noticiosos que son luego reproducidos (amplificados, comentados, analizados, etc.) por los nuevos medios, quedando ésta en una situación de dependencia respecto de los medios tradicionales.

Por lo dicho más arriba, el peso de la prensa escrita en papel no puede minimizarse, ya que la producción de noticias relevantes para el proceso político (esos ‘ítems noticiosos’ que excluyen la entretención, el deporte, la jardinería etc.)

siguen siendo producidas en gran medida por la prensa diaria en papel. Es precisamente ese poder de elaborar lo que Alex Jones denomina "*la médula de la noticia*",[15] lo que permite a los diarios chilenos estructurar en buena parte la agenda noticiosa del país, aprovechando de paso de darle el giro ('spin') que tanto contribuye a 'generar' opinión pública.

Más allá del debate académico, planteamientos como los del profesor Fiss han sido recogido por el sistema Interamericano de Derecho Humanos, específicamente por la "Relatoría Especial para la Libertad de Expresión" del mismo, que ha señalado que:

"(…) *si estos medios están controlados por un número reducido de individuos o sectores sociales, o bien por uno solo, se genera una carencia de pluralidad que impide el funcionamiento de la democracia*".[16]

Como veremos más adelante en este trabajo, las admoniciones de Fiss y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión no pueden ser más apropiadas para describir la situación que prevalece en Chile, un país en que –insistimos— luego de un gradual —pero seguro— avance en materia de eliminación de las *formas estatales* de restricción a la libertad de

[15] Véase a Alex Jones, *Losing the News. The Future of the News That Feeds Democracy* (Oxford University Press, 2009), pp: 1-2.

[16] Véase Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social*, página 133. Citado en el Capítulo 'Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicación' del *Informe Anual Sobre de Derechos Humanos en Chile 2010* (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), pp. 157-158.

expresión ocurridas en la primera década de la transición democrática,[17] enfrenta ahora un severo desafío en materia de pluralismo y diversidad de su prensa escrita producto de fuerzas de mercado que —a su vez— todavía exhiben las huellas de un 'momento fundacional' ocurrido hace décadas atrás, cuando la dictadura militar clausuró todos los diarios que no le eran afines, proveyendo a sus medios 'aliados' de una crucial ventaja competitiva que aun hoy se hace sentir.

III. La libertad de expresión en la transición chilena: desde la hostilidad del Estado a la concentración de mercado

a) El Estado como perpetrador de atentados a la libertad de expresión

Como señalábamos más arriba, durante la primera época de la transición chilena los ataques a la libertad de expresión

[17] Entre las más importantes acciones adoptadas por el Estado de Chile para terminar con los atentados a la libertad de expresión perpetrados por parte de órganos estatales destaca la aprobación de la Ley Nº 19.733, "*Sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo*" (más conocida como la "*Ley de Prensa*") aprobada en junio del 2001, y que vino a sustituir la antigua Ley Nº 16.643 "*Sobre Abusos de Publicidad*", que permitía a los tribunales de justicia decretar la censura previa en casos en que se viera afectada la honra de las personas. Asimismo, destaca la derogación de las normas de 'desacato' (que ofrecían especial protección a la honra de una larga lista de autoridades públicas), establecidas por el antiguo artículo 6to, letra 'b' de la Ley Nº 12.927, y la derogación del artículo 16

provinieron desde el Estado, aunque no del Poder Ejecutivo —como es, y ha sido, la regla general en América Latina—, sino que de agencias autónomas como el Consejo de Calificación Cinematográfica y, paradojalmente, del propio Poder Judicial, que impuso censura previa a una serie de libros en uso de legislación heredada de la dictadura y en algunos casos previa a dicho régimen. En efecto, y como lo consigna el especialista en libertad de expresión Felipe González,[18] entre el inicio de la transición (en 1990) y el año 2002 el mencionado Consejo de Calificación Cinematográfico impidió la exhibición en Chile de 28 filmes y más de 250 videos.[19] Asimismo,

de la "*Ley de Seguridad Interior del Estado*". Finalmente, destaca la adopción de la Ley Nº 20.285 "*Sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública*", que implementó el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública, que a su vez había sido incorporado por la reforma efectuada el año 2005 al artículo 8vo. de la Constitución Política, que ahora establece que: "*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional*". Por cierto, existen aún algunas normas legales que son objetables desde el punto de vista de la libertad de expresión, pero en general la tendencia ha sido a la instauración de un contexto en que las entidades estatales respetan la libertad de expresión.

[18] Quien se desempeña en la actualidad como integrante de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos.

[19] Véase Felipe González Morales, "Censura Judicial y Libertad de Expresión: Sistema Interamericano y Derecho Chileno", capítulo del libro *Libertad de Expresión en Chile*, Felipe González M., editor. (2006).

durante el mismo periodo la judicatura decretó la censura previa de una serie de libros de alto valor noticioso, incluido uno de periodismo de investigación que revelaba casos de corrupción al interior de la propia Corte Suprema de Justicia, y que significó que su autora fuera acogida como asilada política por parte de los Estados Unidos.[20]

Producto de los casos de censura previa que mencionamos, eventualmente el Estado chileno fue demandado y condenado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en numerosas ocasiones,[21] lo cual impulsó al gobierno a enviar al Congreso y lograr que el legislativo aprobara una serie de reformas legales dirigidas a terminar con las normas que autorizaban al Poder Judicial a decretar censura judicial o al Consejo de Calificación Cinematográfico a prohibir la exhibición de ciertos largometrajes y videos.

b) El problema de la concentración

Dado el perfeccionamiento de la legislación en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública y el impacto positivo que ella ha tenido en la actitud de entidades

[20] Véase el libro de Alejandra Matus *El Libro Negro de la Justicia* (Editorial Planeta, 1999).

[21] Véanse, entre otros, los siguientes casos: Corte Interamericana de Derechos Humanos, "*La última tentación de Cristo*" (Olmedo Bustos y Otros), Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, Nº 73; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "*Caso Humberto Palamara Iribarne v. Chile*", Sentencia de 22 de noviembre de 2005; y Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "*Claude Reyes y otros vs. Chile*". Serie C, N° 151.

estatales en este ámbito, a veinte años del fin de la dictadura el problema central en el ámbito de la libertad de expresión no es la censura sino la concentración de la prensa escrita. En efecto, aún cuando ya en el 2001 Sunkel y Geoffroy habían denunciado la concentración de los medios de comunicación en Chile,[22] la situación en este campo una década después sólo ha empeorado, particularmente en el ámbito de la prensa escrita.[23]

Si bien una mirada superficial de la actual situación de la prensa escrita en Chile podría sugerir cierta diversidad, puesto que se publican una buena cantidad de diarios, una mirada más detenida revela que son muy pocos los actores involucrados en este mercado. De acuerdo a un estudio reciente (Labarca & Matta, 2011),[24] se publican en Chile un total de nueve diarios en papel que aparecen por lo menos cinco veces a la semana. El total incluye siete diarios pagados, '*El Mercurio*', '*La Tercera*', '*Las Ultimas Noticias*', '*La Cuarta*', '*La Segunda*', '*El Diario Financiero*' y '*Estrategia*', así como otros dos ('*Publimetro*' y '*La Hora*'), que se distribuyen gratuitamente en el sistema de ferrocarril urbano subterráneo de la ciudad de Santiago.

[22] Véase a Guillermo Sunkel y Esteban Geoffroy, *Concentración Económica de los Medios de Comunicación* (LOM Ediciones, 2001). En este trabajo los autores demostraban que en términos de participación del mercado publicitario los diarios de los consorcios '*El Mercurio*' y '*Copesa*' concentraban cerca del 95 % del total, mientras que en materia de lectores en la ciudad capital, Santiago, acaparaban cerca del 90 % del total.

[23] Véase el estudio de María Olivia Monckeberg, *Los Magnates de la Prensa. Concentración de Medios de Comunicación en Chile* (Editorial Debate, 2009). En este libro, Monckeberg constata en el 2009 que las mismas dos empresas mencionadas por Sunkel y Geoffroy casi diez años antes continúan concentrando la casi totalidad de los diarios en papel del país y la publicidad publicada en dichos medios.

[24] *Radiografía al Sistema Chileno de Medios* (Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2011), p. 32, nota 8 (citando un Informe del SVCL).

La aparente diversidad de la prensa escrita diaria que lo antedicho sugiere se viene abajo cuando se constata que el consorcio '*El Mercurio Sociedad Anónima Periodística (S.A.P.)*' no sólo es dueño del diario que lleva el mismo nombre, sino que también del matutino '*Las Ultimas Noticias*' y del vespertino '*La Segunda*', así como de la mayor parte de los diarios regionales del país. Por otra parte, el '*Consorcio Periodístico de Chile*' ('*Copesa*') es dueño de los matutinos '*La Tercera*' y la '*La Cuarta*' y del diario gratuito '*La Hora*', así como de un diario regional (en la ciudad de Concepción).

Si se tiene en consideración que los diarios gratuitos entregados en el Metro de Santiago sólo contienen unas pocas páginas donde se reproducen básicamente cables de entidades nacionales y extranjeras y unas pocas notas de entretención, y que tanto el '*Diario Financiero*' como '*Estrategia*' son diarios especializados en asuntos financieros, aparece con nitidez que en la actualidad los dos consorcios periodísticos mencionados más arriba dominan sin contrapeso la prensa escrita diaria del país. De hecho, de acuerdo a un estudio citado por María Olivia Monckeberg, los diarios de los dos grandes consorcios señalados concentraban más de un 80 % de la circulación y lectoría de diarios en el país.

En términos cuantitativos, Monckeberg anota que en el 2008 el diario '*El Mercurio*' de Santiago lograba una circula-

ción de 223.772 ejemplares los días sábado y domingo y de 153.468 los días de semana (en promedio, un 20,7 % del total de diarios publicados en Chile). Mientras tanto, '*La Tercera*' lograba en el mismo año una circulación de 189.071 los fines de semana y de 83.378 los días de semana (en promedio 113.576 o el 13,4 % del total). Estas cifras se complementaban con '*La Cuarta*' (otro diario del conglomerado 'Copesa'), que tuvo el 2008 un promedio de circulación de 139.607 ejemplares (un 16,5 % del total), con '*Las Últimas Noticias*' (perteneciente al consorcio '*El Mercurio*'), que alcanzaba los 134.175 ejemplares (o el 15,9 % del total) y con '*La Hora*' (de '*Copesa*', con 106.393 ejemplares o el 12,5 5 del total). Finalmente, Monckeberg menciona al vespertino '*La Segunda*' (propiedad de el consorcio '*El Mercurio*', con 34.283 ejemplares (o el 4 % del total).[25]

La concentración de la circulación en un par de conglomerados se refleja también en la capacidad de atraer inversión publicitaria por el duopolio '*El Mercurio S.A.P.*'/'*Copesa*'. En efecto, de acuerdo a Monckeberg, el mismo año 2008, el primero capturaba el 54,8 % del total de los avisos de publicidad en diarios del país. En tanto, '*Copesa*' alcanzaba a cerca de la mitad de ese porcentaje (25, 3 %). En resumidas cuentas, también en este ámbito el duopolio llegaba a más del 80 % de control del mercado.

[25] Los datos son de la consultora 'Valida', citados por María Olivia Monckeberg., op. cit. página 411.

c) El sesgo ideológico de la prensa escrita chilena

Agravando un problema de por sí serio (la concentración), los dos grupos empresariales que controlan el grueso del mercado de la prensa escrita diaria en Chile exhiben una muy similar línea editorial –de cuño derechista— en materias políticas y económicas, aunque se diferencian en algunas materias culturales, como el rol que atribuyen a la Iglesia Católica en cuestiones éticas. Este elemento del problema es significativo, ya que si bien se podría argumentar que la concentración de los medios de comunicación no representa por sí sola un problema, en la medida que los pocos actores en que está concentrada la propiedad de los medios exhiban aproximaciones políticas, sociales y culturales diversas y ojalá contrastantes, el hecho es que en Chile los dueños de la prensa escrita comparten un marcado sesgo ideológico que hace muy difícil que otras perspectivas tengan presencia en este ámbito tan crucial para la definición y características de la agenda pública nacional.

Complicando aún más las cosas, el gobierno pasó recientemente a manos de una coalición afín a los grupos empresariales que controlan la prensa escrita. Así, producto de la peculiar combinación 'concentración más sesgo ideológico' que marca al sistema de medios escritos chilenos, sumada a la existencia de un gobierno afín, ha redundado en el impactante resultado de que al momento de elaborarse el presente trabajo *no existía en Chile un solo diario de oposición al gobierno*, algo insólito en un país que muchos especialistas consideran una de las democracias más consolidadas de la región latinoamericana.

Este estado de cosas inevitablemente se ha traducido en una mucho menor 'accountability' del gobierno y un debate público

muy empobrecido, en el que las voces disidentes están restringidas a las columnas de opinión de algunos opositores al gobierno que los medios dominantes toleran. El problema es que, sin embargo, hasta los más talentosos e inquisitivos columnistas de opinión que están en oposición al gobierno dependen (para elaborar sus comentarios críticos) de las noticias que los medios dominantes estén dispuestos a publicar.

Las características de la prensa escrita chilena que hemos descrito son coherentes con un diseño constitucional profundamente libertario. Así, aún cuando la Constitución Política de 1980 prohibió el monopolio estatal de los medios de comunicación,[26] el constituyente no se puso en la hipótesis de que fueran las fuerzas del mercado las que generaran un

[26] A propósito de la Constitución chilena reconoce En señala: "La Constitución asegura a todas las personas: 12º. *La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida. Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley. El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión. Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo. La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica."*

escenario de concentración que en la práctica produce un efecto parecido a que si hubiera sido el Estado el que monopolizara la prensa escrita. Este problema es revelado por un reciente informe de derechos humanos chileno que, en lo pertinente, señala:

> *La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social", consigna nuestra Constitución, pero en Chile la realidad es otra, dado que no es el Estado el gran concentrador de medios sino determinados grupos empresariales, lo que constituye un oligopolio. Ahora bien, sea que los medios de comunicación se concentren en el Estado o en un pequeño grupo de particulares, el daño al ejercicio de la libertad de expresión es el mismo. En ambos casos, quien ve vulnerada la cantidad y calidad de la información que recibe es la sociedad, lo cual según los estándares interamericanos, implica una afectación a la dimensión social, colectiva o democrática de la libertad de expresión y por lo tanto hay una obligación para el Estado de garantizar la pluralidad de voces*.[27]

Como se advierte del pasaje transcrito, para la ciudadanía el daño es parecido en términos de acceso a información relevante, sea que el efecto silenciador provenga de un monopolio estatal de los medios de comunicación o de un oligopolio de grupos empresariales que dominan sin contrapesos el mercado al tiempo que comparten un mismo sesgo ideológico. En ambos casos, la calidad y diversidad de la información

[27] Véase Capítulo 'Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicación' del *Informe Anual Sobre de Derechos Humanos en Chile 2010* (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), página 157.

que el ciudadano reciba será deficiente. Dicho esto, y considerando que la prensa diaria en papel juega en Chile un rol crucial a la hora de 'poner la agenda' noticiosa del país (introduciendo el marco a partir del cual la televisión, la radios y la prensa digital desarrollan su actividad periodística), el impacto de la inexistencia de un diario de oposición en papel es mucho mayor de lo que a primera vista cabría suponer.

Es posible que para algún lector el énfasis atribuido en este trabajo a la capacidad de la prensa diaria para contribuir a la configuración de la agenda pública y para 'generar opinión' aparezca como algo exagerado en un país con un alto grado de digitalización y acceso a la televisión por cable, donde presumiblemente los 'nuevos medios' estarían en condiciones de competir por la capacidad de modelar la opinión pública.[28] Dicho esto, las entrevistas en profundidad efectuadas en el marco de este Informe a editores, periodistas y otros actores del mundo de las telecomunicaciones confirman que en Chile la prensa diaria en papel sigue siendo crucial a la hora de poner sobre la mesa los asuntos a partir de los cuales los

[28] De acuerdo a diversos reportes especializados, Chile se encuentra —junto a Brasil y a México— entre los países más digitalizados de América Latina. Entre otros, véase el Ranking Motorola de Ciudades Digitales de América Latina 2009, http://www.emol.com/documentos/archivos/2010/08/10/20100810153944.pdf; Este estudio es consistente con lo que informado por el Informe "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe", en que se reportaba que Chile se encontraba ya entonces entre los países con mayor penetración de Internet de la región. Véase el sitio http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11575/DGE2195-CONF91-3.pdf

demás medios de comunicación (tradicionales y no tradicionales, así como las redes sociales) debatirán.

En todo caso, cabe subrayar que el peso que la prensa diaria continúa teniendo —aún en esta 'era digital'— en la configuración de la agenda pública no se limita a la realidad chilena. En efecto, aún en España (un país con medios digitales muy dinámicos), el director del diario *El País*, reconocía a comienzos del 2011, que "*Los periódicos siguen desempeñando un papel formidable en la formación de la opinión pública en las democracias*".[29]

Recapitulando este punto, considerando la hegemonía que en Chile tienen los dos consorcios periodísticos mencionados más arriba a la hora de generar los 'ítem' noticiosos que luego son comentados y analizados por otros medios de comunicación, la 'generación de opinión' en Chile se ve severamente restringida por la falta de diversidad que se ha anotado.

Aquí es importante hacer una precisión. Todo lo que se ha afirmado más arriba no implica que noticias importantes que resulten incómodas para la agenda político-económica de los dueños de los consorcios periodísticos hegemónicos o del gobierno no lleguen a conocimiento de la población en general. En esta era de la globalización de las comunicaciones ello sería imposible. De hecho, el medio digital chileno '*El*

[29] Véase Javier Moreno, en el "*XII Congreso de Periodismo Digital*" celebrado en Huesca. 13 de marzo de 2011. La transcripción de esta entrevista se puede ver en http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Moreno/anos/pocos/muchos/dejara/haber/periodicos/papel/elpepisoc/20110311elpepisoc_11/Tes.

Mostrador'[30] ha jugado en algunas ocasiones el rol de 'destapar' noticias que luego la prensa diaria en papel se ha visto obligada a publicar (aunque en ocasiones 'enterrada' en secciones oscuras del diario o enmarcada en titulares sesgados). Asimismo, el otro gran medio digital que genera noticias en Chile, el portal '*Terra*',[31] ha sido también importante para dar a conocer noticias de alto impacto público. En este sentido, la situación no es tan peligrosa para la libertad de expresión como lo sería en un contexto en que no existieran medios digitales o en que no se pudiera acceder a la prensa global mediante la internet. Dicho esto, los medios digitales son aún muy precarios en su capacidad de descubrir o elaborar ítem noticiosos, fundamentalmente por la falta de un cuerpo suficientemente grande —y distribuido a lo largo del país— de reporteros capaces de recolectar noticias y, por lo tanto, incapaces de influir decisivamente en la conformación de la agenda noticiosa. Existen, por cierto, casos excepcionales en que la entidad de lo revelado por los medios digitales es de tal envergadura que la prensa escrita en papel y los medios audiovisuales no pueden sino destacarlo, pero este tipo de situaciones son en general escasas y poco frecuentes. Adicionalmente, al menos en Chile, los medios digitales tienen escasas posibilidades de hacer seguimiento de las noticias que han hecho públicas ellas mismas. Mucho menos para embarcarse en periodismo de investigación.

[30] *El Mostrador* es un diario electrónico de centro-izquierda fundado el año 2000 que, ocasionalmente, ha logrado dar 'golpes' noticiosos de que se han hecho eco medios más tradicionales.

[31] El portal *Terra* es otro diario digital de propiedad de la empresa Telefónica.

Conscientes del importante rol que juegan en Chile los diarios en papel en la producción de la agenda noticiosa del país y en su contribución a generar opinión pública en materia política, económica y cultural, desde la desaparición del centroizquierdista diario '*La Época*' (en julio de 1998), han existido varios intentos de introducir nuevos diarios con aproximaciones más progresistas que las del consorcio '*El Mercurio*' y '*Copesa*'.[32] Estos esfuerzos, sin embargo, han fracasado uno tras otro. El motivo de estos intentos fallidos (y de la quiebra del mencionado diario '*La Época*', que logró sobrevivir diez años en total) es la cohesión ideológica del empresariado chileno, que sistemáticamente se negó a comprar publicidad al diario *La Época*[33] o en los otros diarios que en

[32] En enero de 2005, algunas de las personas que habían participado en la propiedad del diario '*La Epoca*' fundaron el diario '*Siete*', que alcanzó a existir por algo más de un año (hasta junio del 2006). Asimismo, en marzo de 2010 el ambientalista Marcel Claude fundó el diario '*Uno*', que alcanzó a publicarse hasta octubre del mismo año.

[33] El 'veto' que el empresariado chileno impuso a inicios de los noventa al diario '*La Época*' en materia de avisaje publicitario —producto de sus diferencias ideológicas con el mismo— ha sido hasta ahora escasamente investigado. Dicho esto, dos tesis recientes de alumnos de periodismo de la Universidad Diego Portales aportan importantes antecedentes al respecto. Así, de acuerdo a una de ellas: "*Existió una resistencia de los avisadores para publicar sus avisos en La Época por ser un diario identificado con la oposición de esa época. ¿Qué podían ganar avisando en un medio identificado políticamente con los adversarios al régimen militar? ¿Por qué debían solidarizar con este medio de comunicación? ¿Para qué correr el riesgo de enemistarse con la autoridad vigente y aparecer respaldando a un medio de tendencia opositora? Está claro que en materia de mercado la solidaridad no corre (…).*" Véase la tesis de Licenciatura en

los últimos años se han intentado introducir al mercado. Aquí es importante subrayar que dada la baja población lectora de diarios en Chile (poco más de medio millón al día, en un país con una población de más de diecisiete millones de habitantes), es prácticamente imposible que un diario complejo, esto es, que cubra todo tipo de noticias —desde política a economía, espectáculos y deporte, etc.— se financie sólo con las ventas y suscripciones, sino que es crucial contar también con publicidad. Asimismo, es importante tener en consideración que las 'barreras de entrada' de nuevos diarios en papel no se

Comunicación Social de la Universidad Diego Portales "*Diario La Época*", de Sergio Benavides Tala y Nicolás Sepúlveda (2002), p. 76. De acuerdo a uno de los informantes de esta tesis, Álvaro Medina, más que algo coordinado, el boicot de avisaje publicitario a *La Época* fue algo implícito, pero no por ello menos efectivo: *"(…) yo creo que no hubo conspiración, un grupo de gente que se reunió para decir: "no vamos a auspiciar La Época, hagamos que muera" (...) Lo que sí, yo creo que los empresarios naturalmente se alejaban de La Época, sin necesidad de complot, era un tema de la marca de fábrica, o sea, un diario con una tendencia político cultural de centro izquierda (...) entonces eso no les gustaba a los empresarios y naturalmente no se acercaban a La Época, a pesar de que tenía buenos niveles de lectura (…) tú no quieres aparecer allí*" (Benavides & Sepúlveda, 2002), p. 97. Esta apreciación es compartida por quien fuera uno de los dueños de *La Época*, Fernando Molina, quien coincide en que: "*(…) el avisaje privado era muy difícil de penetrar (…) muchas empresas te pagaban el aviso y te pedían que no lo publicaras. Había quienes pensaban, no sé si espontáneo o inducido por parte del Gobierno, que si se metían con el diario, atacaban a Pinochet. Entonces simplemente no lo hacían*". Véase la tesis de Natalia Cabrera y otros, "*Diario La Época y Diario Siete: La izquierda gana elecciones y pierde en los quioscos*", Facultad de Comunicación y Letras, Escuela de Periodismo, Universidad Diego Portales (Santiago, Chile, 2007), p. 19.

reducen a la negativa de grupos empresariales comprometidos con un agenda neoliberal en lo económico y conservadora en lo político, sino que un contexto histórico que explicaremos a continuación.

En efecto, ante este escenario tan peculiar, que la especialista en medios de comunicación María Olivia Monckeberg ha denominado como un 'caso de laboratorio', cabe preguntarse cómo se llegó a este estado de cosas. En otras palabras, ¿Fue Chile siempre un país con estos grados de concentración? ¿Hasta qué punto la situación actual representa el legado de la dictadura? En la sección siguiente, pasamos revista a estas preguntas.

IV. Los orígenes de la concentración de la prensa escrita en Chile

La fuerte concentración de la propiedad de la prensa escrita diaria que exhibe Chile en la actualidad contrasta no sólo con la situación existente hasta el golpe militar de 1973, sino que también con la prevaleciente hacia fines de la dictadura y comienzos de la transición democrática.

Como lo reportan Sunkel y Geoffroy [34] en la década de los sesenta, y durante el Gobierno de la Unidad Popular, la prensa chilena exhibía una gran diversidad y pluralismo. En efecto, no sólo se publicaban los diarios de las ya mencionadas cadenas periodísticas '*El Mercurio*' y '*Copesa*', sino que va-

[34] Sunkel y Geoffroy, op. cit., pp.: 29-30.

rios otros, la gran mayoría de los cuales se encontraban vinculados a partidos políticos de la época. Estos incluían el diario '*Clarín*'; '*La Prensa*' (vinculado al centrista Partido Demócrata Cristiano); '*Puro Chile*'; '*Tribuna*' (vinculado al derechista Partido Nacional); '*El Siglo*' (publicado por el Partido Comunista), '*Las Noticias de Última Hora*' (vinculado al Partido Socialista); y el vespertino '*La Tarde*'.[35] Asimismo, existían en el país una serie de diarios regionales independientes de las cadenas periodísticas ya señaladas, los que durante los años del régimen militar fueron gradualmente adquiridos por el consorcio '*El Mercurio*' y —en mucho menor medida— por *Copesa*, o que simplemente cerraron.

La diversidad existente en la prensa escrita chilena fue brutalmente interrumpida —así muchos otros aspectos de la vida institucional del país— en un solo día, producto del golpe de estado. En efecto, el mismo 11 de septiembre de 1973 las autoridades militares decretaron la prohibición de todos los diarios, con la sola excepción de '*El Mercurio*' y '*La Tercera*'.[36] Así, de un plumazo, se reconfiguraba dramáticamente la escena periodística nacional en materia de prensa escrita.

[35] La lista de diarios suministrada por Sunkel y Geoffrey ha sido suplementada por lo consignado por Carlos Huneeus, en *The Pinochet Regime* (Lynne Rienner, 2007), página 57.

[36] La decisión de las autoridades militares fue adoptada el mismo día del golpe de estado (el 11 de Septiembre de 1973), mediante el denominado 'Bando Nº 15', que señalaba lo siguiente: "*La Junta de Gobierno, desea mantener informada a la opinión pública sobre acontecimientos nacionales. De acuerdo a lo dispuesto en los bandos hasta ahora emitidos y por encontrarse el país en Estado de Sitio, se ha dispuesto ejercer sobre los medios de publicación (sic) una estricta Censura de Prensa. Como una primera medida precautoria, durante el día 12 de Septiembre de 1973, se ha autorizado solamente la emisión (sic) de los siguientes diarios: El Mercurio y La Tercera de la Hora. Paulatinamente se irán autorizando otras publicaciones. Se considerará que las Empresas no indicadas en este Bando deben considerarse de hecho clausuradas (…). Junta de Gobierno de la Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. Distribución Según Plan "B". Santiago, 11 de septiembre de 1973*." Citado en Sofía Correa, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle y Manuel Vicuña, *Documentos del siglo XX chileno* (Editorial Sudamericana, 2003), página 386.

Dadas las características represivas del gobierno autoritario que siguió al golpe de 1973, sólo en las postrimerías del régimen militar se inaugurarían dos nuevos diarios, '*Fortín Mapocho*' y '*La Época*', el primero, un diario de 'trinchera' que, luego de jugar un importante rol de denuncia de los atropellos de la dictadura (a partir de 1987) terminaría cerrando en 1991. El segundo, un diario mucho más complejo y competitivo con los del consorcio '*El Mercurio*' y '*Copesa*', fue fundado en 1987 y logró publicarse hasta 1998, cuando debió cerrar por problemas de financiamiento.

Una vez asumido el poder (en 1990), el gobierno de la *Concertación de Partidos por la Democracia* no sintió urgencia por abordar el problema de la falta de pluralismo y diversidad de la prensa escrita en Chile. Quizá porque tenía muchos desafíos complejos en diferentes planos (político, militar, derechos humanos, economía, etc.) y en el contexto de que en esa coyuntura, existía al menos un diario que le era afín ('*La Epoca*') y que intentaba compensar la fuerte influencia de los diarios de los consorcios mayoritarios, el hecho es que las nue-

vas autoridades democráticas no abordaron el problema de la escasa diversidad de los medios.[37] En las palabras del experto en materia de libertad de expresión, Pedro Anguita, los gobiernos de la Concertación, en la práctica, adhirieron a la tesis de que "*la mejor política legislativa relativa a los medios de comunicación es no tenerla*".[38]

Esta actitud tan complaciente tendría, sin embargo, efectos catastróficos para el futuro de la prensa escrita chilena. En

[37]Como lo documentan Cabrera y otros, op. cit., dada la negativa del grueso del empresariado chileno de comprar avisaje publicitario en *La Época*, una vez que la Concertación de Partidos por la Democracia accedió al poder (en 1990), surgieron fuertes expectativas de que al menos habría acceso al importante avisaje publicitario del Estado. En las palabras del ya mencionado Fernando Molina: "*Con Aylwin, había una gran esperanza de que ahora sí que íbamos a tener un avisaje razonable. Pero era ridículo que la publicidad estatal normal no la distribuyeran, como se hace en todas partes del mundo*". Sin embargo, reportan Cabrera y otros: "*Las reuniones para exigir un aporte monetario traducido en avisos publicitarios fueron varias. Molina tocó innumerables veces las burocráticas puertas del gobierno. ¿La respuesta? Tanto el Presidente, como sus ministros, vaticinaban un cambio positivo: 'Sí, va haber apoyo', dijo en una oportunidad el Primer Mandatario. 'Lo vamos a intentar', afirmaba José Joaquín Brunner, Ministro Secretario General de Gobierno en otra instancia. Lo cierto es que nunca se dio el cambio que todo el personal del diario esperaba, ni siquiera considerando que el Presidente del medio, había sido nombrado por el primer mandatario en el directorio de Codelco. De lo anterior, se enteró todo el equipo de periodistas*." Véase Natalia Cabrera y otros, op. cit., p. 19.

[38] Véase a Pedro Anguita, *El derecho a la información en Chile. Análisis de la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo* (Lexis Nexos, 2005), página 216. Citado en Capítulo 'Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicación' del *Informe Anual Sobre de Derechos Humanos en Chile 2010* (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), página158.

efecto, el adoptar una actitud neutral en un contexto en que los dados estaban ya muy cargados por efecto de legado del régimen militar a un duopolio que además contaba con la abrumadora simpatía de la derecha empresarial —en un país en que en general los grupos económicos se caracterizan aún por ser bastante ideológicos— finalmente derivó en la completa hegemonía de los dos consorcios que han dominado la prensa escrita chilena por casi cuatro décadas.

Como señalábamos más arriba, la concentración y el sesgo de la prensa escrita chilena y el consiguiente problema que genera para el debate democrático chileno no fue tan agudo durante los veinte años en que el control del gobierno estuvo en manos de una coalición de centro-izquierda —dada la fuerte influencia que en Chile tiene el poder ejecutivo para influir en la agenda pública—, pero quedó en evidencia de manera casi escandalosa una vez que la derecha (en el 2010) accedió al poder. En ese momento, los chilenos nos dimos cuenta que no existía en el país un solo diario de oposición al nuevo gobierno.

V. Hacia una política para una mayor diversidad y una mejor calidad de la prensa escrita en Chile

Subyacente a la noción de que la diversidad en la oferta periodística promueve un rol activo de la prensa en su papel de '*watchdog*' de la política y del poder está la idea de que la competencia induce a los diversos actores de todo mercado a mejorar la calidad del producto que elaboran, en este caso, el periodismo que realizan.

Como lo subraya el politólogo norteamericano Robert Entman,[39] para que los medios de comunicación contribuyan a un debate democrático digno de tal nombre deben ejercer sus labores periodísticas adhiriendo a los siguientes estándares: a) precisión; b) minimización de los sesgos; c) escrutinio efectivo del gobierno y; d) separación de la producción de las noticias de la sección editorial y de publicidad del medio.[40] En la agenda promovida por Entman se asume, sin embargo, que existen diversos medios de comunicación que compiten entre sí por la lectoría, para lo cual un periodismo de calidad representa una herramienta competitiva valiosa.

Uno de los daños 'colaterales' que se suma a los ya señalados en este trabajo se encuentra la pobre calidad del periodismo que elaboran los diarios pertenecientes al duopolio '*El Mercurio*'/'*Copesa*'. En efecto, adicionalmente a la concentración y homogeneidad ideológica de la prensa escrita chilena se suma una escasa adhesión a los principios de un periodismo de calidad articulados por Entman. En efecto, en relación al primer estándar planteado (la precisión o exactitud de lo informado), este se encuentra muy pobremente implementado por la prensa chilena, en no poca medida debido a la existencia de una suerte de 'ley' no escrita que prohíbe que las imprecisiones de los medios rivales sean informadas por el otro miembro del duopolio a la población. En relación al segundo estándar de calidad mencionado (el equilibrio o mi-

[39] Citado por Alex Jones, op. cit., página 43.
[40] Ibid.

nimización del sesgo ideológico) este tampoco gobierna el actuar de los dos consorcios hegemónicos, que no tienen mayor problema en utilizar sus medios de comunicación para promover abiertamente agendas políticas, económicas y culturales específicas. En relación al tercer estándar mencionado (el escrutinio efectivo del gobierno) este sí se cumplió durante las dos décadas durante las cuales gobernó una coalición de centro-izquierda a la cual los dueños del consorcio se oponían, pero ha estado mayoritariamente ausente durante el tiempo en que ha gobernado una administración afín a los dos consorcios que hemos descrito en este trabajo. Finalmente, y en relación al cuarto y último estándar promovido mencionado (la separación de la producción de las noticias de la sección editorial y de publicidad del medio) este sencillamente no ha sido jamás parte de la cultura de la prensa escrita nacional, por lo que no debe sorprender que no se implemente en lo más mínimo.

Ante este panorama de una prensa escrita concentrada, sesgada políticamente y de poca calidad periodística, surge la pregunta acerca de qué se puede hacer para comenzar a modificar este pobre *status quo*. Por cierto, dar una cabal respuesta a tal problema escapa a las posibilidades de este trabajo, pero se pueden adelantar algunas ideas que a mi juicio contribuirían a mover un poco un escenario que aparece petrificado ya hace varias décadas.

En primer término, debe subrayarse *algo que no debe hacerse a propósito de abordar este problema.* En efecto, toda política estatal dirigida a abordar las tres lacras de la prensa escrita chilena mencionadas más arriba debe hacerse cuidando que

el remedio no sea peor que la enfermedad, para utilizar una metáfora manida, pero útil en este caso. ¿Cuál sería el caso de una medicina que resulta peor que la enfermedad en este contexto? El que, a propósito de buscar introducir mayor diversidad y pluralismo ideológico en la prensa escrita, el gobierno aproveche la coyuntura para intentar eliminar medios abiertamente críticos u hostiles a sus políticas. Dada la historia de atentados a la libre expresión perpetrados por agencias del estado, toda política pública que busque promover la diversidad y el pluralismo en la prensa debe ser extremadamente conciente que no puede intentar ese objetivo a costa de acallar a los medios que ya existen. Esto, porque en materia de medios de comunicación no se puede actuar ante situaciones monopólicas como se haría respecto de productos o servicios que no tengan las connotaciones simbólico-políticas que caracterizan a los medios de comunicación. En consecuencia, no parece recomendable decretar la disolución de un consorcio periodístico a la manera en que la Corte Suprema de los Estados Unidos sentenció la disolución de la ITT en las llamadas '*Baby Bells*'. En el caso de medios de comunicación, el peligro de que sientan que su labor inquisitiva puede exponerlos a una arbitraria disolución podría crear una suerte de 'autocensura' que no es aceptable en un régimen plenamente democrático.

Una vez que se adquiera conciencia de la necesidad de tomar los resguardos mencionados, es urgente, sin embargo, que el Estado se tome en serio los peligros de la concentración y el sesgo en materia de medios de comunicación y actúe en consecuencia. Una posibilidad es que el grueso del

trabajo lo hagan agencias administrativas. Así, por ejemplo, es posible concebir la creación de una agencia administrativa autónoma del gobierno especialmente dedicada a velar por el pluralismo y la diversidad en el ámbito de los medios de comunicación escritos y dotado de un fuerte presupuesto —que hoy Chile está en condiciones de financiar sin mayores dificultades— para otorgar 'capital semilla' u otro tipo de subsidios directos para la creación de uno o más diarios nacionales que puedan competir en igualdad de condiciones con los dos consorcios consolidados. Esta agencia podría además tener entre sus mandatos el fomento de la creación de diarios regionales y/o locales que compitan con los que pertenecen a los dos conglomerados que hoy concentran el grueso de la oferta.

La agencia en cuestión debería estar integrada por un directorio independiente del gobierno y que consulte la presencia de ex editores, académicos y miembros de la sociedad civil, y contar con una división de estudios de la prensa que monitoree constantemente el nivel de competencia. De lo que se trata es de intentar compensar la falta de competencia que ha existido en este campo por demasiado tiempo, no de pulverizar los consorcios existentes a pretexto de que tienen un actuar monopólico.

Conclusión

En este trabajo se ha subrayado la paradoja de que, a pesar de que Chile es generalmente considerado como un país que goza de una prensa 'libre', carece sin embargo de un solo dia-

rio de oposición, producto de la fuerte concentración, sesgo ideológico común y afinidad con el actual gobierno que exhiben los consorcios que dominan tal mercado. Esta situación por cierto refleja las limitaciones de la metodología de organizaciones como '*Freedom House*' (que en el 2010 catalogó a Chile como parte del tercio de países del mundo que contaban con una prensa '*libre*'), en particular, su foco unilateral respecto del potencial 'silenciador' del Estado y su incapacidad de ver el daño que en ocasiones inflinge el mercado a la igual libertad de los ciudadanos para expresar su opinión y ser escuchados por quienes toman las decisiones colectivas, algo que ocurre actualmente en Chile en el caso de la prensa escrita.

En este contexto, es urgente reconocer que existe el problema y pensar en políticas que —sin atentar contra los derechos expresivos de los actores periodísticos que ya existen— den cuenta del problema asertivamente, incluyendo la posibilidad de otorgar subsidios, crear medios de comunicación público-privados y otras medidas que garanticen una prensa diversa y pluralista, que realice eficazmente su rol de guardián del poder público y privado.

DEMOCRACIA, INFORMACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PODER POLÍTICO EN COLOMBIA

Doris Réniz Caballero

Introducción

La información es una realidad viva, cambiante y dinámica. Su papel en los medios de comunicación ha sido determinante en el acontecer de la vida nacional. Hoy es uno de los fenómenos impactantes por su enorme proyección a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, su gran incidencia en el contexto económico, social y por ser ingrediente esencial en la vida democrática de los países. Además, es un derecho intenso que está contrastando novedosos itinerarios en el presente milenio.

Fue en la reforma constitucional de 1991 que se elevó la información a nivel de derecho fundamental, ampliándose la concepción jurídica de esta garantía para canalizar la libre expresión de ideas y de conceptos. En este articulo, partiendo del aforismo "Quien tiene la información, tiene el poder", se aportarán elementos de análisis a los lectores sobre la relevancia de la información como razón de ser de los medios de comunicación tradicionales y de las TIC, y el poder político que confiere, en el marco de la naturaleza clásica de la democracia, del derecho y de la comunicación, teniendo como referente el escenario colombiano dentro del contexto de América Latina. Con este mirada, se examinará el estado del arte de los medios de comunicación tradicionales como emisores de la información y la forma como las transformaciones tecnológicas están afectando la producción de contenido periodístico al interior de esos medios por el surgimiento de nuevos actores; se visibilizará la regulación que garantiza la información tanto en los medios tradicionales como en las TIC y la protección de los datos en Colombia; se presentarán algunas propuestas, con sus respectivos actores, que propician la participación ciudadana de los colombianos y los desafíos jurídicos y prácticos de las transformaciones.

I. El Ejercicio del Derecho

A. A informar

En Colombia los grandes medios de comunicación se encuentran en manos de fuertes grupos económicos. En el conglomerado de medios, conocido como *Casa Editorial El*

Tiempo —CEET—, el accionista mayoritario es el Grupo Planeta de España, que adquirió la mayoría de acciones en agosto de 2007. Según palabras de Luis Fernando Santos, Presidente de la CEET en ese momento, "la negociación es una alianza entre dos empresas, no la absorción de una por la otra. Lo que hicimos fue firmar un acuerdo para que el Grupo Planeta adquiera el 55 % de la CEET y el 40 % de Citytv". Los accionistas minoritarios son principalmente miembros de la familia Santos. No obstante, hace unos meses, algunos de los miembros de esa familia, como Luis Fernando y Guillermo, vendieron su participación. Recientemente, la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo amplió a 31% su participación accionaria en la CEET. En televisión posee el canal local Citytv y en la televisión por suscripción, el canal El Tiempo —ET—.

Actualmente, la sociedad Canal 3 Televisión de Colombia S.A, de la que hace parte el Grupo Planeta, figura como el único proponente en el proceso licitatorio de un tercer canal privado de televisión, y cumple con todos los requisitos y condiciones señalados en el pliego para la adjudicación. Hace pocos días, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció en un fallo, afirmando que la presencia de un solo oferente en una subasta que adelanta la Comisión Nacional de Televisión —CNTV— para adjudicar el tercer canal, no viola normas legales. Con este concepto rechazó la pretensión de una acción popular en la que se pedía tumbar el proceso licitatorio por "ilegal". El fallo se conoció después de que el Consejo de Estado ordenó suspender provisionalmente el proceso licitatorio, mientras decide una demanda de nulidad por los mismos hechos.

Continuando con la estructura de propiedad de otros medios de comunicación, es importante mencionar que del Grupo Prisa forman parte: Caracol Radio, W radio, 40 Principales, Radioactiva, La Vallenata, Tropicana Estéreo y Oxígeno. Este Grupo es el conglomerado económico o holding más grande de medios de España e Iberoamérica, cuyo objetivo es la posesión de acciones de empresas, por lo cual realiza actividades financieras de control y gestión del grupo de empresas en el que ejerce su dominio. Su nombre oficial es Promotora de Informaciones S.A. Abarca seis áreas en actividades de producción simbólica: prensa, radio, educación y formación, televisión, internet y nuevas tecnologías, comercial, marketing y publicidad. (Herrera Huérfano, 2008, 113).

En el diario El Espectador, desde el 12 de noviembre de 1997, la mayoría accionaria está en cabeza del industrial Julio Mario Santodomingo, accionista principal del Grupo Empresarial Bavaria y de Valórem, con los cuales controla más de 100 compañías alrededor del mundo, entre ellas, también el canal privado Caracol Televisión.

La propiedad del canal privado de televisión RCN Televisión, de las emisoras RCN Radio y de Sonolux, Industria Electro Sonora S.A., está en manos de la Organización Ardila Lulle –OAL— conformada por un conjunto de empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios, que le permiten participar con decisión en el desarrollo y el progreso del país.

Con el advenimiento de la globalización, el vínculo entre propiedad, poder político y medios de comunicación empieza a resquebrajarse. Hoy por hoy no podemos afirmar que en Colombia los dueños de los medios son los que determinan

quién o quiénes gobernarán el país. Si bien no se puede desconocer que existe concentración de algunos de los medios en familias muy prestigiosas de la sociedad colombiana, es necesario admitir que las dinámicas mundiales del mercado empiezan a desplazar a las oligarquías nacionales por grandes conglomerados económicos internacionales. (Londoño, 2007, 50).

Imagen de los Medios

La firma encuestadora Datexco Company S.A. - Opinómetro, realizó el 20 de mayo de 2008, para la Revista Cambio, una investigación, aplicando 700 encuestas a hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, en 13 ciudades del país, sobre la imagen de los medios de comunicación. Obtuvo los siguientes resultados:

PREGUNTAS	RESPUESTAS		
Imagen positiva o negativa de los medios de comunicación	Positiva 69.9%	Negativa 21.3%	No sabe/ no responde 8.7%
Los medios de comunicación dan una información cercana o lejana a la realidad	Cercana a la realidad 72.3%	Lejana a la realidad 19.7%	No sabe/ no responde 7.9%
Los medios de comunicación favorecen o desfavorecen al gobierno del presidente Álvaro Uriberes	Favorecen 68.4%	Desfavorecen 15.6%	No sabe/ no responde 16%

PREGUNTAS	RESPUESTAS					
¿Cuál es el medio que usted más le cree?	Televisión 54.2%	Prensa 21.2%	Internet 9.5%	Radio 6.9%	Ninguno 6.3%	Revistas 1.9%
De los medios de comunicación anteriormente mencionados ¿cuál es el que usted más utiliza para informarse de las noticias?	Televisión 67.2%	Prensa 11.5%	Internet 7.5%	Radio 8.1%	Ninguno 1.8%	Revistas 3.9%

Fuente: Revista Cambio 2008.

Del análisis de la Revista se deduce que, en general, la imagen de los medios es positiva y se considera que dan una información cercana a la realidad. No obstante, en la forma como han llevado a cabo su tarea reconocen el mérito de haber hecho públicas las denuncias de la parapolítica en aras de que aplicaron lecciones obtenidas en la época del proceso con las Farc, que fueron apertura y fácil acceso a las fuentes y, después, del proceso con las Auc caracterizado por el cierre informativo y mucho secreto.

Los medios escritos fueron claves para descubrir la telaraña de la relación entre políticos y paramilitares manteniendo el tema en la agenda con investigaciones propias e informes especiales. Hicieron contrapeso a las voces oficiales e incidieron en la agenda pública. (Cambio, 2008).

El trabajo de los periodistas en lo cualitativo ha sido objeto de frecuentes críticas porque han aceptado con naturalidad la filtración de la información que proviene de las fuentes sin someterla, a veces, a verificación. Los dos principales errores de los medios son: la falta sistemática de análisis e interpretación, y el exceso de tolerancia con fuentes que filtran datos, que aunque ciertos imponen la agenda. (Restrepo 2008 - Gómez Giraldo 2008).

Esta ha sido una crítica sostenida desde el Proceso 8.000[1], pasando luego por las conversaciones en San Vicente del Caguán[2], cuando se les atribuía a los medios: falta de análisis, síndrome de la chiva, tomar partido y disposición a publicar materiales filtrados sin mayor verificación.[3]

Sobre la responsabilidad social de los medios, la Corte Constitucional de Colombia, basada en el artículo 20 de la Constitución Política pilar fundamental en el reconocimiento y desarrollo de la libertad de información, ha subrayado que "tiene que poder ser deducible con efectos jurídicos, bien

[1] Nombre del proceso judicial contra el Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, en 1994, acusado de recibir financiación del narcotráfico para su campaña política.

[2] Municipio localizado en el Departamento del Caquetá, declarado zona de despeje, la cual comprendía la desmilitarización de cinco municipios -entre ellos San Vicente-. El despeje fue el tiempo y espacio concedido por el gobierno de Andrés Pastrana a las Farc para el adelanto de negociaciones entre gobierno e insurgencia entre octubre de 1998 y febrero de 2002, cuando se rompieron las negociaciones.

[3] Revista CAMBIO, *"Los MEDIOS al tablero"*, (V - 29 - 2008, pág. 16-19), Bogotá.

en el campo civil ya en el penal"[4]. La misma Corte Constitucional en la Sentencia T-696/96, determina el sentido de la responsabilidad social así:

> El derecho a la información implica el derecho de informar, el de recibir información y el de garantizar, por parte de quienes informan, la circulación de una información cierta, objetiva y oportuna, que contribuya a la formación de una opinión pública libre. En esto se concreta la responsabilidad social, la cual se dirige a que el comportamiento de los medios de comunicación, garantice el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, tanto de los receptores de la información como de los sujetos de la misma. Se trata de que exista una convivencia plena entre derechos de informar, de recibir información y de respeto a la intimidad, la honra, el buen nombre y la dignidad de la persona sobre quien se informa.

Pero el ejercicio de la responsabilidad social en los medios es motivo de controversias permanentemente. En 2010 el Juez Cuarto Penal Municipal de Conocimiento absolvió al conocido escritor y columnista de El Espectador, Alfredo Molano, a quien cuatro miembros de la familia Araujo lo denunciaron penalmente por injuria y calumnia por el contenido de su columna *"Araujo et ál"*. Posteriormente, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá ratificó la sentencia de primera instancia. A este caso se refirió el profesor Jorge

[4] Corte Constitucional, Sentencia T-512/92. Sala Tercera de Revisión. Ponente José Gregorio Hernández Galindo, (IX – 9 -1992), Bogotá, Colombia.

Orlando Melo en su columna sobre medios y democracia, titulada *"Censura y ambiente de negocios"*, expresando el criterio de que "Aún si la columna de Molano hizo afirmaciones inexactas, al aludir a una familia cuando hablaba de hechos cuya responsabilidad no podía ser sino de personas concretas, no era adecuado sancionar penalmente a alguien por haber generalizaciones imprecisas. De otro modo los periodistas habrían quedado sin poder hablar mal de una región, de un grupo social, de una profesión, de un partido político, de una rosca burocrática, a menos que pudieran demostrar que lo que decían era cierto de cada una de las personas que los componen. La injuria no debe sancionarse penalmente sino cuando se refiere a personas precisas y en el caso de Molano, quienes se sentían afectados eran personas en las que él no estaba pensando ni pensaba ninguno de sus lectores. La columna podía ser descuidada pero en una sociedad que valore la libertad de expresión la respuesta válida ante un exceso lógico es el debate público, para mostrar las fallas en la argumentación del autor. Por eso la decisión del juez es apropiada"[5].

También dio lugar a innumerables pronunciamientos de los periodistas colegas, en sus columnas y editoriales de los medios de comunicación, el inesperado cierre de la Revista Cambio y el despido abrupto de su equipo de periodistas. Por ejemplo, Rudolf Hommes opinó que "la libertad de prensa parece haber sido concebida para los propietarios y no para

[5] Ver Melo, Jorge Orlando, (2010). *"Censura y ambiente de negocios",* en Periódico El Tiempo, (II - 18 – 2010, pág. 1-19), Bogotá, Colombia.

los trabajadores de los medios. Los que colaboran regularmente con columnas de opinión y los periodistas profesionales líderes, particularmente los que orientan las investigaciones, trabajan generalmente en el entendido de que gozan de libertad para expresar sus opiniones o para realizar sus investigaciones y publicar sus resultados. Esa libertad es condicionada, y cada cual corre el riesgo de que le corten las alas sin previo aviso, como les ocurrió a los directivos de esa destacada revista. La libertad de expresión es relativamente precaria en esas circunstancias, pero en una sociedad democrática con mercados competitivos, los propietarios de medios tampoco tienen toda la libertad para cortar alas o aplicar censura porque deben cuidar su producto"[6].

Los medios de comunicación a partir de Internet

En el Simposio Internacional de Periodismo Online, realizado el 1° y 2 de abril de 2011, en la Universidad de Austin (Texas), se presentó el estudio *"Elementos interactivos y multimedia de las páginas web de los periódicos en América Latina",* elaborado por los profesores Ingrid Bachmann y Summer Harlow. Ellos analizaron los portales de 19 periódicos de la región, encontrando que el portal del periódico *El Tiempo* (Bogotá) aparece con un promedio de 63.2% de sus funciones en línea, hecho que lo posiciona como el portal más interactivo,

[6] Hommes, Rudolf (2010), *"La economía política de la libertad de expresión",* en Periódico El Tiempo, (II - 19 - 2010, pág. 1-15), Bogotá, Colombia.

multimedia y participativo en Latinoamérica. *Folha de São Paulo* (Brasil) ocupó el segundo lugar con 62% y *El Universal* (México) y *El Universal* (Venezuela), el tercer puesto, con 59.9%. Esta investigación también reveló que los sitios web son cercanos a los ciudadanos en forma limitada. La mayoría tiene Facebook y Twitter, pero son pocos los espacios en que los lectores pueden reportar errores, enviar sus propios comentarios o contactar a los periodistas. [7]

Medios colombianos con más seguidores en Twitter

eltiempocom	101.601
NoticiasRCN	62.314
NoticiasCaracol	50.043
WRadio_col	39.347
Semanadigital	37.938
CaracolRadio	35.313
Elespectador	31.471.
Rcnlaradio	21.337
Lasillavacia	13.388
elcolombianocom	7.582

Fuente: El Tiempo, (24 - VIII - 2010, pág. 1-14)

[7] Ver informe completo en eltiempo.com/tecnología. El Tiempo, *"ELTIEMPO.COM el más interactivo de Latinoamérica"*, (5 - IV - 2011), Bogotá, Colombia.

A manera de ejemplo sobre la transformación de los medios se describe el avance del periódico El Tiempo. Los usuarios del iPad, desde el 7 de diciembre de 2010, pueden consultar la versión de este periódico mediante una aplicación diseñada para este dispositivo tipo tableta, de Apple, que está marcando la pauta actualmente. Son dos ediciones diarias, divididas en los mismos cuadernillos de las presentaciones impresas y en línea, combina temas de actualidad con los recursos multimedia de la web. El usuario tiene la posibilidad de navegar por las ediciones o por un archivo que contiene la información de la última semana. Si durante la consulta encuentra temas de interés, puede almacenarlos como "favoritos" para verlos más adelante. Las noticias pueden tener videos, galerías y otros recursos multimedia que se despliegan en la pantalla. En los artículos hay botones que permiten llegar fácilmente a cada sección, o a la portada de la publicación. Durante la primera semana de aparición, la publicación fue descargada más de 5.000 veces y actualizada cerca de 1.000 ocasiones desde iTunes, la tienda en línea de Apple.

Hoy, la desaparición o no de la prensa escrita, el flujo constante de información, la generación de ingresos y la financiación de los servicios de noticias *"on line"*, los modelos de negocios, ventas de publicidad *"on line"* son temas de debate en espacios donde se vela por la proyección del periodismo, que enfrenta el doble desafío de defender valores y derechos fundamentales como la libertad de expresión, sin dejar de acompañar las tendencias del tercer milenio.[8]

[8] Ver estudio publicado por la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano —FNPI— con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID-, coordinado por Guillermo Franco. El Espectador, "*La convergencia de los medios toma fuerza",* (19 - X - 2009, pág. 14), Bogotá, Colombia.

Es indudable, por lo tanto, el alto compromiso y la gran influencia que tienen aquellos que ejerciendo el derecho a informar, instruyen a otras personas a través de los medios masivos de comunicación. Realizan un aporte imponderable para una mejor orientación sobre la visión del espacio social y la preservación de las ciudades dignas y habitables.

B. A ser informado

Colombia no se ha quedado atrás en la vertiginosa globalización y por ende la instantánea expansión de la información y de la comunicación a través de Internet, caracterizada por su excesiva libertad, ha contribuido notoriamente a la revelación de un dinámico modelo de comunicación determinado por la intensificación de la interactividad entre emisor y receptor, con unas particularidades diferentes a las de los medios de comunicación tradicionales, entre las cuales se acentúan las técnicas de la imagen, esenciales para la información de la percepción y la comprensión de la realidad.

María Jesús Lamarca Lapuente, contrasta los criterios de los defensores de los nuevos medios nacidos al albor de Internet, con los juicios sobre los antiguos medios de comunicación, en el sentido de que la comunicación que establecen éstos últimos está limitada a una dirección única. En contra-

posición, los seguidores a ultranza de los nuevos medios han intentado destacar la interactividad como una característica diferenciadora de esos nuevos medios frente a los antiguos. Incluso, se ha llegado a hablar de un "ágora electrónica" y de una democracia mantenida de forma electrónica; así lo sostienen autores como Arteton o Rheingold.

La esencia de la interactividad radica en la conversación bidireccional receptor-emisor y en el grado en que la comunicación supere ésta. Así no se logra la "democracia electrónica", pero sí se puede llevar a la práctica la funcionalidad interactiva perseguida consistente en que los lectores/usuarios participen en una actividad o proceso concretos, en mayor o menor medida.[9]

De todas maneras, la interactividad en Internet es mucho más fluida y dinámica que la que se da en los medios tradicionales. Ahora los receptores de la información o la audiencia asumieron un liderazgo importante en la red e impusieron una nueva forma de hacer periodismo. Conceptúan sobre el trabajo de los periodistas pronunciándose sobre la veracidad de una noticia, la calidad de una columna de opinión o la pertinencia de un asunto tratado.

Usos y hábitos de los colombianos

Para medir los usos y hábitos de los colombianos con relación a las tecnologías de la información y la comunicación,

[9] Ver en Lamarca Lapuente, María Jesús, (2009). "Interactividad", en Hipertexto: El nuevo concepto de documento en la cultura de la imagen.

el Ministerio de las TIC publicó una encuesta realizada por Ipsos-Napoleón Franco, entre el 1 y el 10 de diciembre de 2010, en 10 ciudades del país, con una muestra de 1.500 personas de la población general, mayores de 12 años. Algunos de los resultados son los siguientes:

Uso de Internet en Colombia

Uso de Internet aunque sea ocasional:	
Si	63%
No	37%
Frecuencia de uso de Internet:	
Todos los días	54%
5 o 6 días de la semana	7%
3 o 4 días de la semana	13%
1 o 2 días de la semana	12%
Ocasionalmente	14%
Razones para no usar Internet:	
No sabe usar computador/ Internet	48%
No le ve utilidad/ no le sirve/ no necesita Internet para nada	24%
Se considera muy viejo para usar Internet	24%
No tiene tiempo/ está muy ocupado para usar Internet	11%
No tiene acceso a ningún computador	9%
No puede pagar por el servicio de Internet/ muy costoso/ por dinero	8%
Por otra razón	2%

Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colombia, (2011).

El boletín TIC tiene como objetivo divulgar los datos y cifras más relevantes del sector de telecomunicaciones en Internet, televisión y telefonía. El informe revela que el índice de variación de suscriptores de Internet fijo y móvil al 31 de diciembre de 2010 tuvo un crecimiento del 32% respecto al primer trimestre de ese mismo año. Al comparar los suscriptores de 2009 con respecto a 2010, la variación fue del 87% al pasar de 3.1 a 4.38 millones y, con respecto al tercer trimestre de 2010, el aumento fue del 8,3%, lo que equivale a 337.189 suscriptores.

En materia de infraestructura, Colombia creció un 44,14% durante 2010; pasó de 2,2 millones de conexiones de banda ancha a 3,6 millones. Este es un avance claro para alcanzar la meta de 8,8 millones de conexiones en 2014 del Programa Vive Digital, que promueve el gobierno nacional y lidera el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y de esta manera incrementar el uso de Internet.

II. Transformaciones tecnológicas que están afectando la producción de información periodística por el surgimiento de nuevos actores

A. Las redes sociales

El auge de las redes sociales ha sido tan alto que grandes empresas, partidos y campañas políticas están dando mucha relevancia a sus cuentas de Facebook, Twitter para recaudar la opinión de los usuarios y mantener permanente contacto.

El Grupo de Estudios de las Subjetividades y Creencias Contemporáneas de la Universidad Nacional de Colombia investigó durante un año, el comportamiento de los colombianos en las redes sociales, registrando que las siguientes son las más visitadas: Facebook 96.3%, You Tube 35.9%, Twitter 20.7%, Flickr 3.7%, Linkedln 2.1%, Myspace 1.0%, Ares 0.8%, Hi5 0.7%, Sónico 0.4%.

Según el antropólogo y sociólogo Fabián Sanabria, director de la investigación, encaminada a identificar hallazgos desde las actitudes y reacciones personales, “este estudio puso de manifiesto que, en la sociedad actual, los colombianos asistimos a las redes sociales para lo mejor y también para lo peor; son un mundo paralelo que se vuelve más real que el real. Las redes sociales están visualizando a ciudadanos cada vez más francos y espontáneos que expresan sentimientos y opiniones como no se atreverían a hacerlo públicamente. No solo exponen sus estados de ánimo y algunas frivolidades con las que buscan mostrar un estilo de vida perfecto y sin amarguras, están opinando sobre asuntos de la vida nacional, solicitan ayuda y confiesan sus miedos y frustraciones e, incluso, sus orientaciones sexuales. Más allá de los criticados lenguajes de los jóvenes cargados de errores ortográficos, éstos no solo opinan de los artistas de moda, también expresan sus opiniones sobre la política y la opinión pública”.

A continuación se resaltan otros datos interesantes del estudio. En Facebook se comparten estados de ánimo, pensamientos y ocupaciones, y se crean dos escenarios: por un lado, la identidad, que se relaciona con aquello que se quiere que el interlocutor crea que es. De ahí el carácter enmascarado de las imágenes que se muestran. Y, por el otro, ilusiones, esperanzas, ficciones y simulacros. También se convirtió en un

escenario interesante de debates políticos y de asuntos de la vida nacional. Hay una percepción de que se rejuvenece cuando se accede a la red, en el caso de los adultos.

Twiter es la ilusión de circular en el mundo de la información, de decir para no decir. En 140 caracteres se puede entrar y salir sin ser visto, o entrar y salir siendo visto: solo se detectan claramente los famosos. Se confiesan trivialidades o comentarios sobre la noticia del momento y propuestas a los gobernantes. No obstante, todo se diluye en el mar de la información. Le atribuyen como valor importante que se está recuperando el ocio y es una grata oportunidad para perder el tiempo.

Sobre los buscadores se ha acuñado la expresión "Google luego existo". Solo si el nombre aparece en ese buscador la persona no es anónima. Con el ejercicio de *"googlear"* se podrán descubrir la orientación política de la persona y sus afinidades. Sobre la economía, se prevé que habrá colombianos de primera, segunda y tercera categoría, según su capacidad de hacer compras en línea. YouTube se convirtió en la vitrina para los que buscan alguna forma de reconocimiento. [10]

B. Wikileaks y el tratamiento informativo

WikiLeaks decidió entregar a cuatro periódicos en América Latina más de 20.000 cables con información clasificada que la Embajada de Estados Unidos, en Bogotá, le envió al Departamento de Estado entre 2006 y 2010. Los periódicos seleccionados son: El Espectador (Colombia), Página 12 (Argentina), La Jornada (México), El Comercio (Perú). [11]

En la región, estas publicaciones también dieron lugar a múltiples debates respecto de los cuales compartimos esta tesis: "Por eso debe tomarse a la plataforma de revelaciones seriamente como fuente de importancia creciente. Pero no se puede esperar que de ahí salga una revolución del periodismo". (Behren Peter, 2010).[12]

C. Los ataques informáticos

Colombia es el cuarto país más vulnerable de América Latina en seguridad informática. Brasil se ubica en el primer lugar de vulnerabilidad, en tanto que Cuba ocupa el último lugar como la más segura. Son los resultados que divulga el estudio de Kaspersky Lab destacando que hoy la mayoría de los programas de código malicioso tienen como objetivo robar dinero o delinquir de alguna manera para obtener beneficios económicos.

[10] Ver: El Tiempo *"Colombianos dicen en la red lo que no dirían en público"*, (7 - V - 2011, pág. 12) Bogotá, Colombia.

[11] Ver Video del encuentro de los directores sobre WikiLeaks en http://www.elpais.com/videos/sociedad/medios/250000/cables/elpepusoc/20110225elpepusoc_1/Ves/

[12] Behren, Peter, (2010): *"América Latina: ¿Quién le tiene miedo a Wikileaks?"*, Fundación Konrad Adenauer, Argentina.

Víctimas por ubicación geográfica

Brasil	34%	Guatemala	2%
México	30%	Bolivia	1%
Venezuela	6%	Rep. Dominicana	1%
Colombia	6%	Panamá	1%
Perú	5%	El Salvador	1%
Ecuador	3%	Costa Rica	1%
Argentina	3%	Honduras	1%
Chile	3%	Nicaragua	1%

Fuente: Kaspersky Lab - El Espectador[13]

Dentro de la mayor cantidad de ataques, 55% ocurren directamente en la máquina del usuario al utilizar los dispositivos USB o al conectarse a otros recursos; 43% a través de la web y 2% por medio del correo electrónico.

Se señalan como actores de las amenazas a la privacidad:

- Los proveedores de servicios inalámbricos, como las compañías celulares, que rastrean y almacenan la ubicación de sus clientes con base en las antenas de su red.

[13] Kaspersky Lab. Publicado por periódico El Espectador (10 - V - 2011, pág. 16), Bogotá, Colombia.

- Las firmas de navegación GPS, que mediante el sistema de posicionamiento satelital obtienen y guardan la información con mayor precisión.
- Los cajeros automáticos combinados con las tarjetas de crédito, que almacenan las transacciones hechas en ellos con fecha y hora incluidas.
- Los proveedores de acceso a Internet (ISP) y los sitios web, que guardan un historial de navegación.
- Los teléfonos inteligentes.

D. Anonymous

Es un movimiento de ciberactivistas, abierto a todos los interesados en involucrarse en ese organismo vivo y complejo donde todo se vale. No hay fechas exactas de su nacimiento; la cuna se la atribuyen al portal de foros 4chan. Su causa es la protesta contra las limitaciones para compartir información en la red. Sus integrantes lo equiparan con una conciencia colectiva. Son controversiales dado que provocan posiciones de apoyo y solidaridad y fuertes críticas como la de valerse de la lucha por una causa para proceder con actos vandálicos, bloqueo de páginas oficiales y perjuicio a otros ciudadanos. Sin embargo, ellos lo consideran protestas pacíficas, similares al bloqueo de una calle, pero en el mundo de Internet. Pretenden mostrar categóricamente el rechazo o inconformismo frente a lo que está afectando a las personas; defienden su espacio, su mundo, el espacio de todos, la red.

En Colombia, sus acciones de protesta fueron contra el proyecto de ley para regular el derecho de autor en Internet. Aparentemente, según la información que circuló en las redes sociales, el capítulo colombiano del movimiento bloqueó los sitios web del Gobierno en Línea, el Senado, la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia, donde se gestó el proyecto, también conocido como Ley Lleras. El "ataque" consistía en ahogar todo acceso del Ministerio a la web. Anonymous no se pronunció, pero en un video publicado recientemente en YouTube, el grupo manifestó que seguirán protestando hasta que todos los colombianos sepan "que la Ley Lleras es un abuso para la población".[14]

III. La regulación que garantiza la infomación y la protección de datos en Colombia

Es bastante diciente el concepto del exmagistrado de la Corte Constitucional, José Gregorio Hernández Galindo, sobre el ordenamiento jurídico relacionado con los medios de comunicación y el ejercicio del derecho a informar y a ser informado, cuando afirma que en el mundo actual, altamente tecnificado, los problemas y conflictos surgidos con motivo del uso de los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, han venido multiplicándose, de manera que en la actualidad resulta imposible formular una teoría jurídica exhaustiva, que abarque todas las posibilidades de ejercicio de la libertad, pero también de riesgo, que propician o facilitan los avanzados instrumentos al alcance del ser humano, cuyos nuevos hitos todos los días dotados de mayor sofisticación evolucionan y se modifican de manera incesante.

[14] Ver: Supelano Gabriela, "Anonymous una legión sin rostro" en El Espectador (8 - V - 2011, pág. 26), Bogotá, Colombia.

Los medios tradicionales como la prensa escrita, la radiodifusión y la televisión no están cobijados de manera integral y segura por reglas o postulados que suministren total certidumbre en cuanto a la sujeción de su uso a los ordenamientos jurídicos, ni respecto a la intangibilidad de todos los derechos comprometidos, algunos de los cuales se contraponen entre sí, muchas veces de manera tan frontal que resulta imposible su convivencia.

Al mismo tiempo debido a la misma dinámica de la comunicación, que ha puesto la primicia en primer lugar de los objetivos periodísticos, y de otro lado merced a las cada vez más estrechas relaciones entre la gestión mediática y los asuntos estatales, se han venido multiplicando las situaciones de crisis en los medios, así como los eventos de choque entre ellos y el poder político.

En Colombia, ha sido la Corte Constitucional la institución llamada a realizar, en sus pronunciamientos, los postulados básicos de la Carta Política en esta delicada materia, y a velar por la intangibilidad de los derechos fundamentales involucrados. La jurisprudencia se ha orientado, ante todo, a lograr el adecuado equilibrio entre tales derechos, pero, si en algunas situaciones es insalvable la contradicción ha debido adoptar providencias que resaltan la razón de prevalencia excepcional de los derechos asociados con mayor proximidad

en el respectivo caso a la dignidad de la persona o a la defensa del interés público. (Hernández, 2005)[15]

Si bien es cierto que la ley nacional rige dentro de un territorio determinado, también tiene cabida en un entorno digital, dado que en la estructura de Internet son las personas las que intervienen en el computador, herramienta con la cual ejecutan acciones legales o ilegales. Estas personas naturales o jurídicas están localizadas en un determinado lugar donde tutelan legislaciones nacionales a las que deben someterse y cumplir. La cuestión es determinar, dentro del plano legal y real, la autoridad competente para dirimir las controversias suscitadas. [16]

Ante la amplísima dimensión de Internet, la voluminosa cantidad de contenidos y la circulación de los mismos por todo el planeta, existe también la tendencia de combinar la regulación con la autorregulación de los agentes que propician el tráfico de la comunicación en Internet para lo cual, éstos deben reunir una serie de requisitos y garantías que les permitan juzgar con acierto la licitud o conveniencia de contenidos.

Estos planteamientos están implícitos, de una manera o de otra, en el ordenamiento de las tecnologías de la información y de la comunicación, encaminado a garantizar a todos los nacionales colombianos el acceso a la información y la navegación segura en la red.

[15] Hernández, José Gregorio, (2005), *"Ámbito de protección de los derechos fundamentales relativos a la actividad de los medios de comunicación",* en Derecho a la Información, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional.

[16] Ver: Gamboa Bernate, Rafael Hernando, (2003), *"Soberanía estatal en Internet: análisis desde la perspectiva de conflictos de jurisdicción y competencia en el plano nacional e internacional",* en Derecho de Internet & Telecomunicaciones, Legis, Bogotá, Colombia.

A. El marco constitucional

Las tecnologías de la información y de la comunicación están reguladas en Colombia en concordancia con las libertades y los derechos consagrados en la Constitución Política, generosa en el reconocimiento de garantías a favor del derecho a la información como señalan los artículos 20, 73, 74 y 75. [17]

[17] Los artículos 20, 73, 74 y 75, establecen lo siguiente:

1.- Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura". (Artículo 20).

Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección. (Artículo 21).

2.- La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional. (Artículo 73).

3.- Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable. (Artículo 74).

4.- El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético. (Artículo 75).

Como se decía anteriormente, el alcance de estas normas ha sido precisado por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos sobre los fallos de acciones de tutela decididos por los jueces de primera y segunda instancia.

Al ser Internet un medio de comunicación de pensamientos y opiniones, propicio para informar y recibir información, se colige que al usarlo tienen que respetarse los principios del derecho y la libertad de expresión.

Existe el peligro de que la excesiva libertad en Internet ocasione colisiones y cruces entre unas personas y otras por las libertades individuales y ese amplio poder de las colectividades cuando se mezcla con multiplicidad de expresiones virtuales en portales, grupos que están defendiendo su espacio, su territorio, su mundo con fundamentalismos, puede ser peligrosa. Amparando sus objetivos, los grupos se expresan con una variada gama de acciones como escribir en un blog, twittear, crear contenido, piratear (PirateBay), compartir información secreta (WikiLeaks), intervenir páginas a modo de protesta (Anonymous) cuyo lema: "Somos legión. No perdonamos, no olvidamos. Esperadnos", es casi un grito de guerra y los guerreros podrían estar en cualquier parte. (Supelano, Gabriela 2011).

B. Desarrollos legislativos recientes

1. La Ley 1341 de 2009 – Tecnologías de la Información y la Comunicación

Con la expedición de la Ley 1341 de 2009, que regula las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Colombia modernizó el marco legal del sector de las telecomunicaciones, reglamentado por normas dispersas, por servicios y dejaba de lado la convergencia, aspecto relevante en la evolución de la industria. Ahora la Ley se fundamenta en principios y reserva a la reglamentación, las especificidades, modalidad que permite derogar e introducir oportuna y ágilmente los reajustes propios de la evolución.

Televisión

La convergencia no se extiende a los servicios de televisión por cuanto no están contemplados específicamente en la Ley. La regulación de la televisión continúa en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión –CNTV—. Sin embargo, la Ley 1341 de 2009, traza un avance en este campo al atribuirle, como una de sus funciones, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC—: *"Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, con excepción de las redes destinadas principalmente para servicios de televisión radiodifundida y radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados."* (Artículo 22-4).

Radiodifusión Sonora

Según la mencionada Ley 1341de 2009, los servicios de radiodifusión sonora en Colombia, contribuirán a difundir la cultura, afirmar los valores esenciales de la nacionalidad co-

lombiana y a fortalecer la democracia. Además, determina que en los programas radiales debe hacerse buen uso del idioma castellano. Por los servicios de radiodifusión sonora no podrá hacerse transmisiones que atenten contra La Constitución y las leyes de la República o la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora, serán personas naturales o jurídicas, cuya selección objetiva, duración y prórrogas se realizarán de acuerdo con lo estipulado en la Ley de contratación pública. La concesión para el servicio de radiodifusión sonora incluye el permiso para uso del espectro radioeléctrico.

El decreto 2805 de 2008, por medio del cual se unifica y establece el régimen jurídico del servicio de radiodifusión sonora en Colombia, eliminó la dispersión normativa de este servicio y adecua sus requisitos, principios y sanciones a la realidad del medio. Este estatuto establece criterios para la clasificación de emisoras de interés público, para el otorgamiento de emisoras a las Fuerzas Armadas y se elimina la posibilidad de cancelación de emisoras cuando se violan parámetros técnicos esenciales por primera vez.

En la actualidad, con el auge de los nuevos medios, la radio sigue trabajando para mejorar su calidad. Las emisoras y cadenas transmiten música, charlas radiofónicas, programas culturales, noticias y deportes. La radio sigue siendo uno de los medios masivos más importantes, pero, sobre toso, el más ágil e inmediato para conocer lo que está sucediendo. Es un medio que llega a donde otros no.

2. La protección de los datos

Los derechos de la personalidad versan sobre la vida privada de los individuos y sus relaciones familiares. El de la intimidad se llama también derecho a la privacidad, o a la vida privada, y es garantía de la libertad personal. La Constitución Política de Colombia, en el artículo 15, consagra los derechos a la intimidad, al buen nombre, la protección de los datos, la inviolabilidad de la correspondencia y la facultad del Estado de exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. [18]

La Ley 1266 de 2008, contiene las disposiciones del *Habeas Data*. Desarrolla el derecho a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política, así como el derecho a la información establecido en el artículo 20 de la misma Constitución y

[18] Artículo 15 de la Constitución Política de Colombia: "Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.
En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.
La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.
Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley".

los demás derechos, libertades y garantías constitucionales que tienen todas las personas en relación con la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. El concepto de la Corte Constitucional sobre la revisión de esta Ley Estatutaria, está contenido en la Sentencia C-1101 de 2008.

El 5 de enero de 2009 fue promulgada la Ley 1273 de 2009 que modificó el Código Penal, adicionándole el Título VII BIS, denominado *De la Protección de la información y de los datos*, para preservar integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y la comunicación.

Con este fin, la mencionada Ley tipificó como delitos, una serie de conductas relacionadas con el manejo de datos personales; nuevos tipos penales constitutivos de delitos informáticos castigados con penas de prisión de hasta 120 meses y multas de hasta 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El nuevo Título del Código Penal se divide en dos capítulos, a saber:

- Atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y de los sistemas informáticos: el *acceso abusivo a un sistema informático; la obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación; la interceptación de datos informáticos*; el *daño Informático*; el *uso de software malicioso*; la *violación de datos personales*; la *suplantación de sitios web para capturar datos personales*.

- Atentados informáticos y otras infracciones: *Hurto por medios informáticos y semejantes*; *transferencia no consentida de activos*.

3. Acto Legislativo No 02 de 2011 - Eliminación del rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión

En 1995, emprendió su labor la Comisión Nacional de Televisión, creada en la Constitución Política de Colombia en 1991 como un ente autónomo para vigilar la televisión. Así lo indican los artículos 76 y 77 de la Carta.

El pasado 21 de junio fue sancionado por el Presidente de la República, el Acto Legislativo 02 de 2011, que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión. Los ocho debates en el Congreso de la República transcurrieron con tranquilidad caracterizados por el consenso entre los congresistas tanto del Senado como de la Cámara. La misma adhesión se percibió en los representantes del sector de la televisión y de la opinión pública del país, por cuanto todos aspiran a una renovación del servicio de televisión en Colombia cuyo marco regulatorio esté acorde con un modelo eficiente, al cual debe darle paso la CNTV.

Una entidad independiente del Gobierno se encargará de la regulación y vigilancia de contenidos, así como de las concesiones en materia de televisión. Dicha entidad será de carácter técnico, con una "burocracia mínima". Las funciones que puedan ser asignadas a otros entes serán asumidas por estos. Se pretende incentivar la industria para que se desarro-

lle mejor y con más inversión y lograr una televisión donde haya libre competencia, como una garantía de calidad para los televidentes. Así lo corrobora el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con estas palabras: “con la aprobación de la eliminación del rango constitucional de la CNTV damos un paso hacia el futuro. En primer lugar se dota al Congreso de la flexibilidad para adoptar normas legales en un sector tan dinámico como las nuevas tecnologías. Y, además, este gran paso permitirá que el manejo de la televisión sea más flexible desde el punto de vista tecnológico y de convergencia. Igualmente con la aprobación, en octavo debate, del acto legislativo, el Congreso tendrá más espacio para analizar el nuevo modelo de la televisión pública en Colombia pues el actual no es sostenible”.

Mientras el Congreso de la República determina la estructuración de la regulación convergente, el texto aprobado establece que durante los seis meses posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, la CNTV continuará ejerciendo las funciones que le son propias en la legislación vigente.

4. Tercer Canal de Televisión

En doce años, el crecimiento de canales y frecuencias en Colombia ha traído consigo una mayor oferta de programación, que además se ha visto sensiblemente incrementada por la ascendente penetración que ha experimentado la televisión por suscripción en el país. El 9 de agosto de 2007 la CNTV y el Ministerio de Comunicaciones hicieron pública la decisión de aprobar la creación de un tercer canal nacional de

carácter privado. En este momento, el proceso del tercer canal está suspendido hasta que haya un pronunciamiento definitivo del Consejo de Estado. Entre tanto, un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consideró legítimo el proceso de licitación del tercer canal privado con un solo proponente.

El gobierno creará el entorno técnico y regulatorio necesarios para el surgimiento de más canales nacionales privados, además del ya anunciado tercero. Las limitantes, según el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, son la capacidad en el espectro electromagnético y la solvencia económica de los inversionistas.

5. Televisión digital terrestre

Después de diferentes retrasos y negociaciones, el 28 de agosto de 2008, la Comisión Nacional de Televisión eligió para Colombia, el sistema de televisión digital europeo DVB-T. El apagón analógico está programado para 2019, pero desde[ ]el 29 de enero de 2010 se iniciaron oficialmente las emisiones de prueba de la señal digital en parte del centro y norte de la ciudad de Bogotá, a través de los canales públicos Canal Uno, Señal Institucional y Señal Colombia.

6. Resolución No 3066 de 2011 - Régimen Integral de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones

Acceso rápido y resumido a todos los derechos de los usuarios, promoción del acceso y uso de las tecnologías de la in-

formación y las comunicaciones para el ejercicio adecuado de tales derechos, fortalecimiento de todos los deberes de información de los proveedores de redes y servicios para con los usuarios, tiempos máximos para la atención, protección de datos personales, masificación de internet, protección del medio ambiente son normas establecidas en el Régimen Integral de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones, por la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC-, mediante la Resolución No 3066 de 2011, con el fin de protegerlos y brindarles garantías en sus relaciones con los operadores que les prestan los servicios de telecomunicaciones.

7. Ley 1453 de 2011 – Seguridad ciudadana

Introduce reforma a los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y dicta otras disposiciones en materia de seguridad, algunas de las cuales se refieren a: la utilización ilícita de redes de comunicaciones (Art. 8), la manipulación de equipos de terminales móviles de los servicios de comunicaciones en cualquiera de sus componentes con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas que se crearán para el efecto y que administrará la entidad regulatoria correspondiente. De este delito queda excluido el desbloqueo de las bandas de los terminales móviles (Art. 105). Definir las condiciones en las cuales los operadores de comunicaciones, comercializadores y distribuidores deberán garantizar que las bandas de los terminales móviles estén desbloqueadas para

que el usuario pueda activarlos en cualquier red, así como definir las condiciones y características de bases de datos, tanto positivas como negativas, que contengan la información de identificación de equipos terminales móviles (Art. 106).

8. Decreto 1630 del 2011

Establece restricciones para la utilización de teléfonos celulares robados o extraviados en el país. La medida generará cambios en el consumo del servicio de telefonía y nuevas obligaciones para los vendedores de equipos y para los usuarios.

9. Proyecto ley 263 de 2011 Senado/ 195 de 2011 Cámara - Próximo a ser sancionado por el Presidente de la República como Ley de Inteligencia y Contrainteligencia

Se aprobó una salvaguarda para los periodistas que publiquen información que tenga carácter reservado, y se le solicitó a los medios de comunicación autorregulación y vigilancia en el impacto que pueda generar en la seguridad lo que se transmita.

Sobre el monitoreo del espectro electromagnético, en el artículo 16, indica que las actividades de inteligencia y contrainteligencia comprenden actividades de monitoreo del espectro electromagnético. La información recolectada en el marco del monitoreo del espectro electromagnético, que no sirva para el cumplimiento de los fines establecidos en la presente Ley, deberá ser destruida y no podrá ser almacenada en

las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia. En cualquier caso la escucha de conversaciones privadas telefónicas móviles o fijas, así como la interceptación de las comunicaciones privadas de datos, deberán someterse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Constitución y el Código de Procedimiento Penal.

10. Proyecto de ley número 174 de 2010 Cámara, 142 de 2010 Senado. Próximo a ser sancionado por el Presidente de la República como Ley o Estatuto Anticorrupción

Contiene normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En el artículo 80 hace referencia a la divulgación de campañas institucionales de prevención de la corrupción para las cuales los proveedores de los Servicios de Radiodifusión Sonora de carácter público o comunitario deberán prestar apoyo gratuito al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en divulgación de proyectos y estrategias de comunicación social, que dinamicen los mecanismos de integración social y comunitaria, así como a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción y otras entidades de la Rama Ejecutiva con un mínimo de 15 minutos diarios de emisión a cada entidad, para divulgar estrategias de lucha contra la corrupción y proteger y promover los derechos fundamentales de los colombianos.

De la misma manera los operadores públicos de sistemas de televisión, deberán prestar apoyo en los mismos términos y con el mismo objetivo, en un tiempo no inferior a 30 minutos efectivos de emisión en cada semana.

11. Proyecto de Ley 241 de 2011 sobre Derecho de autor y derechos conexos en Internet

Este proyecto de Ley atiende lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la necesidad de actualizar la legislación en derecho de autor, respecto a las infracciones que tienen por escenario las redes informáticas. Igualmente incluye las necesidades de la Industria Nacional y contribuye a su crecimiento, competitividad y productividad. Ubica a Colombia al nivel de Estados Unidos, Unión Europea, España, Francia, Irlanda, Republica de Corea, Nueva Zelanda y Chile, único país Latinoamericano que hasta el momento ha legislado al respecto.

Principales puntos de esta iniciativa:

- Establece mecanismos expeditos para que los proveedores de servicio de Internet colaboren con los autores y titulares de derecho de autor y derechos conexos, con el propósito de impedir el uso ilegal de obras y prestaciones protegidas por los derechos conexos en Internet: música, libros, audiovisuales, software, televisión, radio, fotografías, pinturas, etc. Hoy en Colombia solo se pueden bloquear contenidos en materia de pornografía infantil.

- Tipifica la piratería en Internet que se realiza utilizando soportes digitales de obras protegidas por el derecho de autor y prestaciones protegidas por los derechos conexos.
- Propone que en Colombia la decisión de deshabilitar o retirar contenidos de páginas web quede en manos de la jurisdicción y que el procedimiento creado brinde garantías procesales y la libre información de los usuarios de Internet. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

V. Desafíos jurídicos y prácticos de las transformaciones

A. La compilación, concordancia y actualización de la legislación

El derecho a la información en el país, debe ser formulado en normas unificadas y coherentes para lo cual se requiere una disciplina de compilación, concordancia y actualización de la legislación y jurisprudencia vigente en materias como los derechos fundamentales, los estatutos de la radio y la televisión, las disposiciones sobre la prensa, la protección del Estado a la actividad periodística, la tutela, las acciones populares, el derecho de petición, el derecho de autor, los delitos, la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Estatuto Anticorrupción, la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, la Ley de Seguridad Ciudadana, los códigos de ética, el Código de Autorregulación Publicitaria, etc.

B. La protección de la libertad de prensa

Según un reciente informe de la organización Freedom House, dado a conocer el lunes 2 de mayo de 2011, entre los factores que incidieron en los bajos niveles de libertad de prensa en 2010 se destacan: el aumento del control de los gobiernos sobre los medios digitales, las actividades de actores no estatales, como el crimen organizado en Latinoamérica, las regulaciones restrictivas del Estado, la violencia y la ausencia de diversidad mediática. También, subrayan que la tecnología puede cambiar y mejorar el panorama mediático, tomando como indicadores las manifestaciones que se han producido en África del Norte y Medio Oriente. “Internet ofrece un espacio libre en contextos opresores”, opina Karin Karlekar, autora principal del informe de Freedom House.

Por su parte, defensores de la libertad de prensa y periodistas que analizaron el papel de los medios digitales para promover la prensa independiente dentro del marco de las actividades organizadas con motivo del Día Mundial de la Libertad de Prensa, en el Newseum, en Washington, D.C. fueron enfáticos al afirmar que las nuevas tecnologías no deben significar nuevas formas de censura y que la protección de la libertad de prensa tiene la misma importancia tanto en los medios digitales como en los medios tradicionales, considerando, por lo tanto que, de igual manera, se debe responsabilizar a los gobiernos que repriman los usos digitales, como las redes sociales y los blogs. Son partidarios de que se respalde la libertad de pren-

sa tradicional en países que aún no cuentan con acceso a las nuevas tecnologías y de que los informes sobre la libertad de prensa deban adaptase a la nueva realidad que han creado los medios digitales, por ejemplo, considerar la capacidad digital indicando la cantidad de teléfonos celulares que hay en un determinado país.

C. El Proyecto de Ley sobre Derecho de autor y derechos conexos en Internet

A pesar de que para algunos expertos el *Proyecto de ley sobre Derecho de autor y derechos conexos en Internet* genera confusión entre los usuarios, tiene vacíos y pasa por alto las conductas tipificadas en la Ley 1273 de 2009 que crea el bien jurídico de la información y los datos personales, el gobierno aspira que se apruebe en el Congreso de la República este proyecto de ley, radicado en el Senado, el 4 de abril de 2011, considerado por el gobierno nacional, como una política de Estado incluida en el Plan de Desarrollo.

Sin lugar a dudas, el proyecto de Ley hay que enriquecerlo, pero es muy importante conocerlo en detalle y sin sesgos. La Dirección Nacional de Derecho de Autor - DNDA ha abierto un espacio de discusión. Por ejemplo, es muy importante que el proyecto de ley tenga un glosario de términos ceñido a los estándares internacionales, donde se explique en debida forma, entre otros, qué es un *Internet Service Provider* (ISP) y qué es un *On Line Service Provider* (OSP). Además, debe definirse de manera clara,

para que no se preste a equívocos, términos como el de proveedor de contenidos, y el de usuario, que se mencionan a lo largo del proyecto; y en especial los términos de infractor reincidente, aclarando a quiénes se refieren con la expresión infractores, y delimitando cuándo y cuántas veces se tendrá la calidad de reincidente. Otros términos que merecen ser objeto de definición son los relativos al Conocimiento Efectivo, los de Designación de Agentes para la recepción de notificaciones, y los relativos a Notificaciones Judiciales, (numerales A y D del Art. 7), y el termino Pasos Razonables que deben tomar y realizar los ISP´s frente a las eventuales infracciones (Art.9). (Ríos Ruiz, 2011)[19].

D. La autorregulación de los medios de comunicación en las redes sociales

Igual que en las redes, en los medios de comunicación tradicionales la información y la opinión son el núcleo de su día a día con la diferencia de que en las redes sociales, la frontera entre lo privado y lo público está tan desdibujada que resulta casi imposible discernir si un comentario crítico sobre un tema relacionado con el entorno laboral forma parte de la libertad de expresión en la esfera de la intimidad o puede ser considerado como una infidencia. La

[19] Ver Ríos Ruiz, Wilson, (2011). “Ley Lleras - Análisis de los Pros y los Contra”, (IV - 27 - 2011), Bogotá, wrios@uniandes.edu.co

corta existencia de las redes sociales impide que exista una legislación específica. Por esta razón algunos medios de comunicación, entre ellos The Wall Street Journal, The Washington Post, BBC, Reuter, Bloomberg, han optado por la autorregulación estableciendo normas estrictas que prohíben a sus periodistas develar primicias, difundir opiniones contrarias a la línea del medio o emplear un lenguaje improcedente.

E. La actualización profesional, las nuevas profesiones y la educación virtual en-línea

Es indudable que el ritmo de las innovaciones y de los nuevos desarrollos está marcando una pauta fundamental en la adquisición de conocimientos profesionales. En la formación académica, áreas como la economía, la ingeniería y el derecho ha sido indispensable abordar la incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en la sociedad.

Por su parte, los periodistas están en la disyuntiva de definir cómo llevar una buena relación con el receptor tanto en los sitios web como en la producción de contenidos mejores y más atractivos, en la construcción de la información, en el conocimiento de la tecnología, en el compromiso con el receptor y no con los poderes. Ya no está solo en manos de los periodistas la creación de la agenda informativa. Las redes sociales producen opinión y contra-información sobre asuntos de alto interés público.

La propuesta de que el Ministerio de Educación Nacional considere la posibilidad de implementar la educación virtual en-línea posibilitando la revalidación del título profesional sin implicar el retiro del trabajo. Esta opción acreditaría la permanente actualización a que debe someterse un buen profesional.

Para monitorear lo que las personas piensan de las marcas en las comunidades virtuales, surgió una nueva profesión: los *community managers* o *gerentes de las redes sociales* dado que, en los próximos años, la tendencia indica que los teléfonos inteligentes desplazarán a los computadores, los *tweets* y los *inbox* a los correos electrónicos y una sesión de Facebook a los encuentros para hacer negocios, en consecuencia, así como hace 8 o 10 años era indispensable para una empresa tener una página web, hoy lo es tener un papel activo en una red social.

F. La masificación de Internet

La combinación de las cifras del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre la penetración de la red en el país, con la estadística de los servicios digitales en la ciudad, aportan las siguientes conclusiones:

- Las instituciones llegaron primero a la red que los usuarios.
- Existe una gran necesidad de aumentar la penetración de la red para los estratos 1, 2 y 3 dado que representan el 88% de la población y que buena parte de los

servicios en línea están encaminado hacia los usuarios de estos estratos. Es el caso de los mapas del servicio de transporte urbano, Transmilenio, que están en el portal suRumbo.com.

- Cambiar la visión de muchos ciudadanos que no invierten en una conexión a Internet porque no lo consideran necesario.

G. Los contenidos audiovisuales y la congestión de la red

La multinacional Cisco Systems, en su informe Cisco Visual Networking Index, prevé que, en el año 2014 en una nueva etapa de desarrollo por la que atravesará la red, el 46% del tráfico global de Internet, en el segmento de consumo masivo, será producto de la transmisión y visualización de videos, por ejemplo, en computadores personales. Esta revolución surgirá más contundente en América Latina, donde el 64% del tráfico de la Red estará jalonado por los contenidos audiovisuales; el video móvil concentrará el 76.6%, entre tanto, el intercambio de archivos y la navegación solo representarán el 16.5% y el 14.7% respectivamente.

Sin embargo, este auge del video podría ocasionar en los próximos años, una *congestión en la red* por cuanto sus autopistas se están quedando sin capacidad para manejar la gigantesca cantidad de datos que transitan por ellas. Entre los factores que contribuyen a esa *congestión* se destacan el acelerado crecimiento en el uso de los dispositivos móviles con acceso a la red y el auge del video, un tipo de contenido que es especialmente exigente en ancho de banda. La saturación demuestra la existencia de una demanda de servicios creciente, problema positivo, que deberá paliarse implantando sistemas de redes 4G (cuarta generación). [20]

Conclusión

El ejercicio en Colombia del derecho a informar y a ser informado ha sido el tema central de esta presentación mostrando que la información, en sus distintas facetas y a través de los medios de comunicación, siempre debe estar amparada por el paraguas de la regulación, establecida por y para las personas, en el contexto real, aplicada por el Estado que vela también por el desarrollo tecnológico, garantizando siempre la libertad y el derecho a la información y la participación ciudadana como pilares de la democracia y del poder político.

[20] Ver: Piñeros, Gonzalo, (2010), *"Se congestiona la red Internet",* en periódico El Tiempo (15 - III - 2010, pág. 2 - 1), Bogotá, Colombia). (El Tiempo, *"El correo, el chat y las noticias, lo preferido en Internet en la región"*, Estudio del Grupo de Diarios de América –GDA- en 17 países de la región. (7 - XII - 2009, pág. 2 - 1), Bogotá, Colombia.

Bibliografía

Avila Palacios, Ricardo, (2005): *"Derecho a la Información - Jurisprudencia Constitucional"*, Bogotá, Colombia, Editorial ABC.

Carr, Nicholas, (2011): "*SUPERFICIALES ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?",* Colombia, Taurus.

Constitución Política de Colombia.

Cotino Hueso, Lorenzo, (2007): *"Libertad en Internet",* Valencia, Tirant Lo Blanch.

Devis Granados, Isaac A. y Rincón Cárdenas, Erick, (2008): *"Derechos de los usuarios de las telecomunicaciones"*, Bogotá, Universidad del Rosario.

Dinatale Martin y Gallo Alejandra, (2010): *"Luz, Cámara… ¡Gobiernen!. Nuevos paradigmas de la comunicación presidencial en América Latina"*, Argentina, Fundación Konrad Adenauer.

Domscheit-Berg, Daniel, (2011): *"Dentro de WikiLeaks",* Colombia, Rocaeditores.

Fernández, Carmen Beatriz, (2008): *"Ciberpolítica: ¿Cómo usamos las tecnologías digitales en la política latinoamericana?"*, Argentina, Fundación Konrad Adenauer.

Grupo de estudios en Internet, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones e Informática, (2003), *"Derecho de Internet y Telecomunicaciones",* Bogotá, Universidad de los Andes – Legis Editores.

Laguado Giraldo, Roberto, Gamboa Bernate, Rafael y otros, (2006): *"Estudios jurídicos sobre comercio electrónico"*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana – Cámara de Comercio de Bogotá.

Leer, Anne, (2001): *"La visión de los líderes en la Era Digital",* México, Pearson Education.

Muñoz Machado, Santiago, (2000): *"La regulación de la red",* Madrid, Taurus.

Ortiz Abella, J.G. (2011): *"WikiLeaks Documentos secretos",* Bogotá, Colombia, Editorial Oveja Negra.

Pérez Luño, Antonio – Enrique (1996):*"Manual de Informática y Derecho".* Barcelona, Ariel.

Piñeros, Gonzalo, (2011) *"Historias reales de redes virtuales",* Colombia, Grijalbo.

Sandoval Carranza, Jairo Antonio. (2001): *"Manual de normas esenciales sobre medios de comunicación",* Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

Uprimny Rodrigo, Fuentes Adriana, Botero Catalina y Jaramillo Juan Fernando (2006): *"Libertad de prensa y derechos fundamentales",* Colombia, Legis Editores.

MÉXICO: MEDIOS, POLÍTICA Y CIUDADANOS EN LA HORA DE LA CONVERGENCIA DIGITAL

Raúl Trejo Delarbre

La regulación de los medios de comunicación en México no propicia la diversidad ni la calidad en sus contenidos. La irrupción de las nuevas tecnologías digitales ha creado un nuevo contexto en el cual el periodismo encuentra nuevas opciones y exigencias. Sin embargo, al menos todavía, el empleo de recursos digitales no permite mejorar sustancialmente el ejercicio profesional de los periodistas en este país.

Las leyes para los medios son viejas y, en muchos casos, incumplibles porque fueron diseñadas para circunstancias muy distintas a las que prevalecen hoy en México. Los diarios y las revistas están regidos por la *Ley de Imprenta* promulgada en 1917. Su propósito principal es sancionar a los periodistas

por atacar "la vida privada", "la moral pública" o "la paz pública". Aunque se aplica en pocas ocasiones —tanto así que muchos periodistas consideran que ya ha sido derogada— la Ley de Imprenta ha sido utilizada para encarcelar periodistas o al menos amagarlos con ello en vista de que las sanciones que establece son de carácter penal. Es decir, en México todavía existen delitos de prensa que pueden ser castigados con cárcel. Las definiciones de algunas infracciones son tan vagas o se encuentran de tal manera teñidas por una moral distinta a la que prevalece hoy en día que, por ejemplo, la Ley de Imprenta establece en su Artículo 3º. que: "Constituye un ataque al orden o a la paz pública: Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; o con los que se injuria a la Nación Mexicana, o a las Entidades Políticas que la forman". A partir de esa definición podrían ser encarcelados muchos de los periodistas que describen conductas de corrupción de funcionarios públicos o que tienen posiciones críticas respecto del Estado.

Radio y TV, discrecional otorgamiento de licencias

La radiodifusión es regulada por la *Ley Federal de Radio y Televisión* que fue expedida en 1960. Esa Ley reconoce, igual que la Constitución mexicana, que el espacio en el que se

propagan las ondas electromagnéticas es propiedad de la Nación, de tal suerte que las licencias para transmitir por esos medios son otorgadas por el Estado. Esa facultad recaía en el ministerio de Comunicaciones y Transportes y, recientemente, fue transferida a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. En ambos casos, se trata de organismos que responden directamente al Presidente de la República, de tal suerte que la asignación de concesiones para televisión y radio ha estado y sigue supeditada a la discrecionalidad del gobierno.

La decisión de los presidentes mexicanos para solamente otorgarles licencias de radio y televisión a empresarios que les parecen políticamente idóneos, se ha traducido en una intensa concentración de esos medios de comunicación. En México existen 1600 estaciones radiodifusoras, tanto en Amplitud Modulada como en Frecuencia Modulada. De ellas, 1235 tienen licencias para operar de manera comercial y solamente 365 (el 23%) son estaciones no comerciales que se encuentran en manos del gobierno federal y gobiernos locales, o son de universidades o grupos sin fines de lucro. De las estaciones comerciales, que constituyen casi 8 de cada 10 emisoras en todo el país, por lo menos el 70% se encuentran en manos de 10 grupos radiofónicos [1].

Hay poco, y en algunas regiones, ningún espacio para la radio no comercial. Menos aún lo hay para la de carácter co-

[1] Gabriel Sosa Plata, "Grupos radiofónicos y concentración", en J. Bravo, A. Vega M. y R. Trejo D., coords., *Panorama de la comunicación en México 2011*. AMEDI, México, 2011, p. 95.

munitario. En México, existen pocas docenas de radios comunitarias, todas ellas de baja potencia. Solamente una veintena de ellas tiene licencias para transmitir. A partir de 2008, varios promotores de radios comunitarias han sido sometidos a procesos judiciales por transmitir sin haber recibido la licencia para ello aunque desde tiempo atrás habían solicitado esa autorización al gobierno federal. La digitalización de la radio no ha sido contemplada como una posibilidad para que, al existir más frecuencias, puedan acceder a ese medio grupos e instituciones que hasta ahora no han encontrado sitio en el dial radiofónico. Los empresarios de la radiodifusión han sido reticentes a esa innovación tecnológica y al gobierno tampoco le ha interesado impulsar el proceso de sustitución de la radio analógica por la de carácter digital. En febrero de 2011 la Comisión Federal de Telecomunicaciones acordó que el protocolo tecnológico que se utilizará para la radio digital en México será el "In Band On Channel", IBOC, que es el que funciona en Estados Unidos. Sin embargo la decisión de transitar del sistema analógico al digital la tomará cada radiodifusor, de tal forma que sin un plan nacional de transición tecnológica será imposible que la radio digital se extienda en México durante los siguientes años.

Televisión en manos de dos empresas

La televisión es el medio que se encuentra en menos manos. En México, hay 863 canales de televisión, de los cuales el 62% (532 canales) están concesionados a Televisa y Televisión Azteca. Existen 253 televisoras asignadas a gobiernos de los estados pero casi todas ellas transmiten con poca potencia y suelen ser órganos de propaganda más que promotoras de una televisión sustancialmente distinta a la de índole comercial. El Canal 11, administrado por el Instituto Politécnico Nacional, tiene 39 estaciones con las cuales llega a casi la mitad del país. Solamente hay 5 televisoras universitarias y todas tienen señales circunscritas a su localidad.

A diferencia de la radio, en México, la televisión sí ha tenido reglas y plazos para la transición digital pero con poco éxito. En julio de 2004, el gobierno estableció el año 2021 como horizonte para que todas las televisoras migraran a la televisión de esa índole. Para ello, dispuso que los operadores de cada canal analógico recibieran una frecuencia adicional en la que comenzarían a transmitir en formato digital. Siete años más tarde, solamente se habían expedido licencias para 117 de los 746 canales analógicos del país. Es decir, casi el 85% de las estaciones de televisión no había iniciado la migración a la tecnología digital.

El estándar que eligió el gobierno es el que se utiliza en Estados Unidos y está orientado fundamentalmente a la Alta Definición. A diferencia de los estándares europeo o japonés, que han sido adoptados en amplias regiones del mundo, incluyendo América Latina, el modelo estadounidense no ha tenido como prioridad la apertura de espacios para más canales sino, fundamentalmente, la transmisión de imágenes de mejor calidad [2].

[2] Raúl Trejo Delarbre, "Digital Television: Options and Decisions in Latin America". *Popular Communication. The International Journal of Media and Culture.* Routledge, Taylor and Francis Group, London, No. 7, 2009, pp. 169 - 178.

En septiembre de 2010, el presidente de México, Felipe Calderón, adelantó para fines de 2010 el plazo del "apagón" analógico. Los consorcios de la televisión privada se opusieron y lograron que varios legisladores del Senado de la República impugnaran esa decisión ante la Suprema Corte de Justicia. El decreto presidencial seguía suspendido en mayo de 2011, de tal suerte que el recorrido hacia la televisión digital no tenía reglas ni fechas claras.

Con la digitalización, en cada canal en donde hasta ahora se ha difundido una señal analógica tendrán espacio dos canales de televisión de alta definición o uno de alta definición y otros tres sin esa calidad de imagen, pero también digitales. Las normas propuestas por el gobierno no especificaban si esos canales adicionales serían manejados por las empresas que ya tienen la mayor parte de las frecuencias para transmitir por televisión o si habría apertura para la intervención de otras empresas o grupos de la sociedad.

Concentración, refractaria al pluralismo

La concentración de muchos recursos comunicacionales en pocas manos es resultado de la consolidación de corporaciones empresariales e incluso es una de las consecuencias (no la única, desde luego) del desarrollo tecnológico. Las nuevas tecnologías de la comunicación permiten que más personas y grupos tengan acceso a la difusión de sus propios mensajes, pero también facilitan la propagación, entre audiencias más amplias, de los contenidos que antes eran difundidos a escala únicamente local o regional.

En México, esas características de la comunicación contemporánea han favorecido el crecimiento y, con ello, la influencia política de las corporaciones de comunicación más importantes. Las empresas de televisión concentran frecuencias y audiencias con más intensidad que en cualquier otro país de América Latina (quizá con la excepción de Cuba, en circunstancias políticas muy diferentes). En 2007, en Argentina, las dos cadenas de televisión más importantes concentraban el 27.3% de la audiencia en todo el país; en Brasil, las dos cadenas con más televidentes alcanzaban el 60.3%; en Chile, el 21.2%; en Venezuela, el 49%. En México, Televisa y TV Azteca concentraban el 96.8% de los televidentes en todo el país [3].

En 2010 los relatores para Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos integraron una misión conjunta a México. Su preocupación fundamental era el riesgo que corren los periodistas, particularmente en zonas en donde han ganado mucha influencia los grupos criminales que se dedican al narcotráfico y otros delitos. Durante su visita esos relatores, Frank La Rue y Catalina Botero, encontraron que, además, la concentración de los medios de radiodifusión constituye una seria restricción a la pluralidad y la libertad de expresión en México. En el informe que presentó ese año, la Dra. Botero

[3] Raúl Trejo Delarbre, "Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina". *Intercom*, Revista Brasileira de Ciencias da Comunicacao. Sao Paulo, Vol. 33, No. 1, Janeiro / Junho 2010, pp. 17 – 51.

explicó: “la Relatoría observa que existe una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radiofónicas”. Y puntualiza: “Asimismo, advierte que no existe un órgano regulador independiente, y que el marco jurídico vigente no ofrece garantías de certidumbre, pluralismo y diversidad” [4].

Lección de la Corte al Congreso

Además de la Ley Federal de Radio y Televisión, existe una Ley Federal de Telecomunicaciones expedida en 1995 y que también ha sido desbordada por los cambios tecnológicos. En 2005 las empresas de televisión impulsaron varias reformas a ambas leyes federales con las cuales pretendían, fundamentalmente, difundir servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil e Internet) en las frecuencias que tienen concesionadas para propagar señales de radiodifusión. En México, salvo un par de excepciones, todas las frecuencias de televisión y radio han sido adjudicadas de manera gratuita pero, en cambio, todas las frecuencias para telefonía han sido subastadas, en ocasiones a precios muy altos. Con esa reforma de ley las televisoras querían comercializar servicios de telefonía en bandas adosadas a las frecuencias de televisión pero sin pagar al Estado por esa explotación adicional.

[4] Catalina Botero, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 7 de marzo de 2011, pp. 263 y 264. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

Tales reformas a las leyes de Telecomunicaciones y Radio y Televisión fueron conocidas como “Ley Televisa” y en diciembre de 2005 las aprobó la Cámara de Diputados, con respaldo de todos los partidos políticos. Sin embargo, distintos grupos de la sociedad, entre ellos profesionales del periodismo y la cultura, las impugnaron. En marzo de 2006 fueron aprobadas por el Senado de la República pero con una votación dividida. Cuarenta y siete, de ciento veinte y ocho senadores que integran esa Cámara, solicitaron entonces la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, en junio de 2007, declaró inconstitucionales, invalidándo esas reformas de ley.

Uno de los argumentos centrales de los ministros de la Corte para derogar las reformas que constituían la “Ley Televisa”, fue el aumento que significaban en el poder de las televisoras sin que hubiera contrapesos capaces de propiciar más diversidad en la televisión. El ministro David Góngora justificó así esa posición: “Tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el Legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura” [5].

[5] Intervención del ministro Genaro Góngora Pimentel en la sesión del 31 de mayo de 2007 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una propuesta de legislación integral

México no cuenta con esa apertura, ni con tal regulación. Al menos desde 1977, de cuando en cuando, distintas fuerzas políticas y grupos de profesionales y especialistas proponen reformas de ley para propiciar el acceso, especialmente a la televisión, de voces y sectores que no suelen estar presentes en ella. En el transcurso de casi tres décadas y media los promotores de reformas para ensanchar la participación de la sociedad en los medios de radiodifusión han afinado sus propuestas, de tal manera que si el Congreso no las aprueba no es por ausencia de proyectos.

El 8 de abril de 2010 los legisladores de varios partidos políticos, entre ellos Acción Nacional —el partido de derechas que ha ocupado el gobierno del país desde 2000— y el Partido de la Revolución Democrática —considerado como de izquierdas—, presentaron en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República la iniciativa para crear una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales. La intención para reunir en un solo instrumento legal las reglas destinadas al funcionamiento de las telecomunicaciones y la radiodifusión se debe a que la convergencia tecnológica propicia que, en la actualidad, una y otra se entrelacen en las mismas plataformas digitales.

Organizada en 13 títulos y 252 artículos, la propuesta de nueva Ley Federal proponía, entre otros temas, los siguientes: 1) considerar a los medios de comunicación como de servicio público y no solamente de interés público, según dispone la actual legislación. Toda concesión deberá asignarse mediante licitación pública; 2) establecer límites a la concentración de medios de radiodifusión y en telecomunicaciones, así como obligaciones específicas a los concesionarios que ocupen más del 25% de las frecuencias nacionales o en un área de cobertura; 3) reafirmar el dominio de la nación sobre el espectro radioeléctrico y, por lo tanto, establecer que toda explotación adicional a la que ya ha sido autorizada requerirá una contraprestación económica; 4) fijar criterios para que la renovación de concesiones tome en cuenta el servicio prestado a las audiencias o los usuarios; 5) dotar de autonomía, respecto del gobierno, del órgano regulador de la radiodifusión y las telecomunicaciones; 6) garantizar el acceso de todas las personas a las redes de información digital; 7) asegurar el derecho de réplica en los medios de comunicación; 8) proteger el derecho de los ciudadanos a estar informados, así como a ejercer su libertad de expresión; 9) salvaguardar el derecho de los niños a recibir programación de calidad de acuerdo con su edad, así como el derecho de todas las audiencias a la integridad en las transmisiones de espectáculos deportivos y obras cinematográficas; 10) el Estado tendría 60 minutos diarios en cada canal de televisión y radio (actualmente dispone de 40 en televisión y 65 en radio); 11) garantizar la autonomía, respecto del gobierno, de los medios de comunicación de carácter público, permitirles la venta de espacios de publicidad y establecer otras reglas para apuntalar su financiamiento; 12) reconocer el derecho de las comunidades y los pueblos indígenas a manejar sus propios medios de comunicación; 13) establecer que en todos los canales de radio y televisión haya al menos 50% de contenidos de producción nacional. La

quinta parte de ellos deberían ser contratados con productores independientes. Habría un fondo con recursos fiscales para estimular la producción audiovisual [6].

La iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales propició una extensa discusión. Los consorcios de comunicaciones más importantes se opusieron a ella. El gobierno y el PAN, que inicialmente habían respaldado esa propuesta, cambiaron de opinión. Un año más tarde, la iniciativa seguía detenida en las comisiones que tenían a su cargo analizarla en las dos cámaras del Congreso de la Unión.

Irregular desarrollo de Internet

Lejos de propiciar la diversidad, las reglas para los medios en México favorecen la concentración y dificultan el aprovechamiento y la propagación de las nuevas tecnologías digitales. Tampoco existe un plan nacional para el desarrollo de Internet. En la primavera de 2011, en México hay aproximadamente 33 millones de usuarios de Internet, que son algo menos del 30% de la población. Las políticas estatales para extender el acceso a la Red son desarticuladas e insuficientes. A comienzos del nuevo siglo el gobierno comenzó a instalar Internet en los municipios considerados como de alta y muy

[6] "Declaración del Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios", 18 de marzo de 2010. Disponible en http://alturl.com/g7s5q El texto completo de la iniciativa puede encontrarse en http://nuevaleydemedios.amedi.org.mx

alta marginación, que son 1251 en todo el país. En 2011, solamente 301 de esos municipios más pobres (apenas el 24%) disfrutan de conexión a la Red de redes.

La disponibilidad de conexiones reproduce la desigualdad social y regional. En el Distrito Federal, que es la capital del país, 39.2 de cada 100 viviendas tienen conexión a Internet. Hay tasas similares en los estados más industrializados, particularmente los que se encuentran en el Norte del país: en Baja California tienen Internet 35.4 de cada 100 viviendas y en Nuevo León 31.8 de cada 100. En cambio en las entidades más pobres, particularmente en el sur de la República, las dificultades para enlazarse a la Red son similares a las que se experimentan en la dotación de otros servicios públicos. En Guerrero solamente hay conexión a Internet en el 10.8% de los hogares; en Oaxaca en el 7.8% y en Chiapas tan sólo 7.2 de cada 100 viviendas cuenta con esa posibilidad [7].

A la ausencia de una política estatal capaz de extender el acceso a las redes digitales, se añaden los altos costos y la insuficiente calidad de las conexiones provistas por empresas privadas. En México hay 18 teléfonos fijos y 82 líneas de teléfono celular por cada 100 habitantes. La mayor parte de esas líneas son manejadas por empresas del mismo grupo empresarial. El 80% de la telefonía alámbrica y el 70% de la telefonía móvil son propiedad del Grupo Carso, del empresario mexi-

[7] Datos calculados a partir del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010* y Presidencia de la República, *Cuarto Informe Presidencial. Anexo Estadístico*, México, Septiembre de 2010.

cano Carlos Slim. Las empresas de ese magnate han ensanchado la cobertura de la telefonía en México, pero el servicio de Internet que proporcionan sigue siendo más costoso que en otros países. A comienzos de 2011, un paquete de telefonía doméstica con Internet de hasta 5 Mb costaba el equivalente a 87 dólares.

A pesar de esas limitaciones, el uso de Internet crece más allá de los segmentos económicamente más acomodados. Casi la mitad de los usuarios de la Red en México se conectan fuera de su hogar, tanto en centros de trabajo y escuelas como en cafés Internet. Las redes sociales han sido adoptadas como espacios e instrumentos de comunicación e interacción muy versátiles. En mayo de 2011, se estima que hay 24 millones de usuarios de Facebook en el país, de los cuales el 57% tiene entre 13 y 24 años [8]. El número de cuentas de Twitter en México es menos preciso pero se estimaba que podrían llegar a 4 millones [9].

La prensa en y ante la Red

La expansión de Internet ha ofrecido un atractivo mercado para los medios de comunicación, aunque la mayor parte de los mexicanos todavía prefiere informarse de los

[8] Facebakers: www.facebakers.com Consulta realizada el 13 de mayo de 2011.

[9] International Business Times, http://alturl.com/7zbce Consulta realizada el 13 de mayo de 2011.

asuntos de actualidad a través de la televisión y otros medios convencionales. El diario en línea más visitado es *El Universal* (versión digital del periódico impreso del mismo nombre) que suele encontrarse entre los 15 sitios mexicanos de mayor audiencia en Internet. El sitio de *El Universal* (www.eluniversal.com.mx) recibe un promedio de 3 millones de visitas diarias. Le siguen *Milenio Diario* (www.milenio.com) con algo más de un millón de visitas al día y *El Norte* (www.elnorte.com) editado en Monterrey y que recibe algo menos de 800 mil visitas diarias [10]. Esos son los únicos diarios que se colocan en línea desde México y que se encuentran entre los 50 más visitados. La información se refiere a usuarios en todo el mundo aunque la mayor parte son internautas mexicanos.

La principal oferta de lectura de esos diarios es el contenido de sus ediciones en tinta y papel. Todos ellos, especialmente *El Universal*, tienen actualizaciones frecuentes de su información. Pero los textos e imágenes más relevantes son de las ediciones impresas. La construcción de un discurso específico para los formatos digitales, así como la búsqueda de contenidos más allá de los que surgen de las ediciones en papel y tinta, han sido resultado de procesos lentos, entre otros motivos, debido a que la prensa en línea no ha obtenido tantos réditos financieros como habrían supuesto los empresarios de esas casas periodísticas. Más que producir contenidos

[10] Datos calculados a partir de Alexa, http://alexa.com. Información consultada el 12 de mayo de 2011. La metodología de estas apreciaciones se describe más adelante.

peculiares para las ediciones en línea, esos diarios han buscado nuevas plataformas digitales para difundir los mismos contenidos: la descarga de archivos PDF al ordenador, las versiones para dispositivos móviles tipo PDA como las Palm y Blackberry así como, más recientemente, las aplicaciones para descargar toda o parte de la edición en el Ipad, han sido extensiones de las ediciones en páginas *web*.

Esa precaria búsqueda de contenidos propios para tales ediciones ha implicado una escasa utilización de los recursos hipertextuales y multimediáticos que es posible aprovechar en la comunicación en línea. Como casi todos los textos que aparecen en esas ediciones han sido elaborados para los periódicos en tinta y papel, carecen de ligas de hipertexto y, así, desperdician la posibilidad que ofrece Internet para dotar de contexto, documentar las fuentes de información en las que se sustenta el periodista y proporcionar a los lectores opciones adicionales para ampliar o enriquecer su conocimiento del tema que se aborda en cada artículo. A mediados de la década pasada, una indagación sobre las prácticas del periodismo mexicano en línea deploraba: "*Reforma.com* realiza periodismo digital de manera muy limitada, a pesar de la enorme capacidad de contenidos. Su desarrollo multimedia aun es pobre, principalmente en video y audio; las fotogalerías son muy pocas y las animaciones gráficas se reducen a un par mensual" [11].

[11] Leonardo Aramis Flores Carranza, *Periodismo digital. Algunas experiencias desde la Ciudad de México…* Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005, p. 62.

El Universal Online, que como hemos señalado, es el diario mexicano con más audiencia en Internet, ha trabajado con un equipo pequeño, que durante varios años fue solamente complementario del que estaba a cargo del periódico impreso. En ese sitio, la mayor parte de las notas distintas de la edición impresa son elaboradas por redactores atentos a los cables de agencias de prensa y a los noticiarios radiofónicos. Así, se produce una suerte de retroalimentación continua o, visto de otra manera, un asfixiante círculo vicioso entre la información de los medios convencionales y la que se difunde en la Red: prácticamente no hay sala de redacción en la prensa, la televisión o la radio en México, que no tenga una computadora conectada con el sitio de *El Universal*. Y los periodistas de ese sitio en línea están fundamentalmente alertas de lo que difunden los medios convencionales. En 2005, la redacción de *El Universal Online* estaba integrada por 17 personas entre editores, productores y auxiliares. La redacción de *Reforma.com* contaba con 80 personas [12].

Escaso periodismo de investigación

La poca originalidad de los periódicos en línea no se debe únicamente al desaprovechamiento de los recursos digitales, ni a la insuficiente capacitación de sus redactores, sino a un defecto estructural de la prensa en el país. En México, salvo

[12] Flores Carranza, cit., pp. 77 y 79.

excepciones, no hay tradición ni ejercicio del periodismo de investigación. La proverbial supeditación de buena parte de la prensa escrita al financiamiento gubernamental —asunto en el que no podemos detenernos en este Informe pero que se ha mantenido a pesar de una importante modificación en las relaciones entre la prensa y el poder político— desalentó o de plano imposibilitó el ejercicio de un periodismo inquisitivo. Durante muchos años, la prensa mexicana se mantuvo de espaldas a la develación o la denuncia de hechos incómodos para el poder político. Más tarde, sobre todo a partir de la última década del siglo XX, el periodismo mexicano se volvió más agresivo pero no necesariamente por ello ha profundizado los esfuerzos para indagar a fondo acontecimientos de interés público.

Anclada fundamentalmente en la propagación de noticias que ya han sido conocidas en los medios electrónicos, la prensa mexicana es, en su gran mayoría, propagadora de dichos pero no necesariamente de hechos. Las páginas de los diarios —y desde luego los espejos de esos contenidos que construyen en Internet— siguen repletas de declaraciones y entrevistas, pero con escasa información proveniente de auténtica investigación periodística. Entendemos que la investigación periodística implica hurgar en los motivos de un acontecimiento, cotejar en varias fuentes la información que se ha encontrado, dar cabida a todos los puntos de vista posibles sobre ese tema, recabar lo mismo testimonios que datos en fuentes documentales, explorar el significado que tendrá ese asunto para la sociedad, explicarlo con gráficas y datos cuando sea posible, etcétera.

Reporteros *convergentes*

Los recursos digitales pueden ser utilizados para propagar nuevos espacios en el trabajo periodístico, para proveer de fuentes adicionales e incluso nuevas tareas de investigación (como veremos más adelante) y también para que los periodistas hagan más tareas por el mismo salario.

Con cierta jactancia, en algunos medios de América Latina, se comienza a denominar *periodistas convergentes* a los que utilizan instrumentos digitales para desempeñarse en distintos medios. Hay grupos empresariales que poseen tanto diarios impresos como estaciones de radio y televisión y ahora, además, espacios en Internet, y que buscan aprovechar en todos ellos el trabajo de sus periodistas. Así, los reporteros que antes trabajaban únicamente para el diario y que tenían obligación de entregar sus notas cada tarde en la redacción a fin de que aparecieran en la edición de la mañana siguiente, de pronto reciben una grabadora digital y un teléfono celular para convertirse en reporteros del noticiario radiofónico que se transmite varias veces al día (y en ocasiones incluso cada hora). Algunos de ellos además deben cargar una videocámara y registrar escenas que enviarán para el telediario de la tarde o la noche. En diversos casos, también tienen que enviar adelantos de sus notas que aparecerán en la edición en línea.

Esos reporteros convergentes tienen oportunidad de dirigirse a públicos más numerosos, pueden alternar estilos diferentes según la plataforma periodística que utilicen y están en condiciones de ampliar y mejorar una nota hasta dejarla plenamente afinada para el periódico impreso. Sin duda se

trata de un trabajo profesionalmente versátil, pero en el que se aúnan la exigencia y la presión de varios medios, aunque todos dependan del mismo consorcio. La profesora María Elena Meneses indagó las rutinas laborales de varios reporteros convergentes en el Grupo Imagen que tiene televisión, radio, un diario impreso y portal en Internet. De los periodistas que entrevistó esa investigadora, el 69% trabaja ahora más horas al día que antes de la incorporación de las tecnologías digitales, pero solamente el 31% había recibido aumentos salariales por las nuevas cargas de trabajo. Los reporteros sometidos a ese régimen tenían menos tiempo para actualizar sus conocimientos y estaban supeditados, más que antes, al día a día que les imponen los requerimientos de la redacción [13].

Internet como fuente de información

Internet ha sido útil como fuente de información, en primer lugar, para complementar el trabajo de los periodistas. Aunque los citan poco, cada vez más reporteros y sobre todo comentaristas en la prensa se apoyan en Wikipedia y en sitios similares para obtener información de respaldo a sus notas.

[13] María Elena Meneses Rocha, *El periodismo en la sociedad de la información. Implicaciones de la convergencia en los procesos de producción informativa, en la cultura profesional y en la calidad de la información: El caso de México*. Tesis. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Comunicación. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2010. Disponible en: http://mariaelenameneses.com/tesis-doctoral

En segundo término, Internet es propicia para la divulgación de documentos públicos que sería difícil conocer y consultar con oportunidad.

Desde que en junio de 2003 comenzó a tener vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los periodistas mexicanos contaron con un valioso recurso para investigar y obtener documentos y datos del gobierno. Esa Ley desclasificó casi toda la información de los ministerios y dependencias gubernamentales, creó el Instituto Federal de Acceso a la Información para dirimir controversias entre ciudadanos que solicitan información y funcionarios del gobierno que se resisten a entregarla, obligó a cada ministerio a contar con una unidad de enlace para proporcionar esa información y a colocar en Internet la información básica de cada área.

Esa mina de oro que para el periodismo de investigación significa el acceso a la información pública ha sido aprovechada con lentitud por los periodistas. Durante los primeros días de aplicación de la nueva Ley, en junio de 2003, algunos de los principales diarios de la ciudad de México mostraron hallazgos que sus reporteros obtenían navegando por los nuevos portales *web* con datos que eran públicos gracias a la Ley de Transparencia. Los asuntos más mencionados eran los salarios de los funcionarios públicos, el detalle de algunas decisiones internas de las Fuerzas Armadas (por ejemplo las causas de Consejos de Guerra contra militares acusados de cometer un delito) y los gastos de diversas oficinas de gobierno en infraestructura (mantenimiento de aeronaves y seguros de gastos médicos, entre otros). En el primer mes de vigencia de

la nueva Ley de Transparencia, *El Universal* publicó 80 notas periodísticas apoyadas en información obtenida gracias a las nuevas reglas, *Reforma* publicó 36 notas a partir de esos nuevos recursos y el diario *La Jornada* 28 notas [14].

Aquel estreno de la transparencia no tuvo la misma intensidad en toda la prensa mexicana, ni ocasionó un interés tan sostenido en los diarios que enviaron a sus reporteros a explorar los portales de información y a solicitar datos a las oficinas públicas durante las primeras semanas ya con las nuevas reglas. Sobre todo, la disponibilidad de información hasta entonces vedada o tan dispersa en los vericuetos de la administración pública que resultaba casi imposible localizarla, fue considerada como un fin de la indagación periodística y no como un recurso de investigación a partir del cual los reporteros podrían profundizar indagaciones acudiendo a otras fuentes.

En algunos casos, incluso antes de la Ley de Transparencia, bastó la mirada atenta de un reportero al explorar los sitios del gobierno para encontrar información tan llamativa que no hacía falta mas que publicarla para que fuera muy comentada. Una de las que más se destacó, fue la información de la reportera Anabel Hernández, que dio tema al siguiente encabezado en el diario *Milenio* en junio de 2001: "Presidencia compra toallas de 4025 pesos". Esa periodista, al revisar las

[14] María Mónica Olavo Torres, *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del Derecho de Acceso a la Información*. Tesis. Maestría en Comunicación, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2007, pp. 306-307.

declaraciones de los gastos realizados por la Presidencia de la República en la adquisición de muebles y accesorios para la casa que ocuparían el presidente Vicente Fox y su familia, encontró desembolsos que podían resultar excesivos como la compra de toallas de 442 dólares, al tipo de cambio de aquellos días.

Búsqueda de opciones en línea

Aquella revelación de Anabel Hernández sobre el costo de las toallas propició el despido del administrador del presidente, que era un amigo muy cercano a Fox, y más tarde ocasionó una reacción muy airada por parte del gobierno. La esposa del entonces presidente, Marta Sahagún, que además era vocera de la presidencia, logró que los dueños de *Milenio* despidieran al director de ese diario, el periodista Raymundo Riva Palacio. La reportera Hernández se marchó poco después a otros diarios y se dedicó, de manera intensa, al periodismo de investigación. Para hacerlo, tuvo que transitar a revistas de menor circulación, porque en los grandes diarios resultaban incómodas sus revelaciones sobre excesos de los familiares de los presidentes, la explotación de niños en la frontera norte del país o los negocios de los narcotraficantes más destacados, incluyendo relaciones de colusión con importantes jefes policiacos. Actualmente escribe para el sitio *web* www.reporteindigo.com

Junto con Reporte Índigo, en los años recientes han surgido varios sitios dedicados al periodismo en línea y que difunden

contenidos elaborados específicamente para la Red. Entre ellos se encuentran *Eje Central* (www.ejecentral.com.mx), creado en febrero de 2009 por el periodista Raymundo Riva Palacio; *Animal Político*, que apareció a fines de 2010 encabezado por los periodistas Daniel Moreno y Daniel Lizárraga (www.animalpolitico.com) y *La Silla Rota*, dirigido por la periodista Marissa Macías (www.lasillarota.com). Los directores de *Eje Central* y de *Animal Político* fueron, antes, directores de algunos de los grandes diarios de la ciudad de México. Es significativa la búsqueda que hacen de espacios en línea para reemplazar, o complementar, los que dejaron de ocupar en el periodismo industrial.

La más importante y evidente limitación de esos sitios se encuentra en las carencias financieras que obedecen, a su vez, a las dificultades de la prensa en línea para encontrar audiencias estables y numerosas. Igual que la prensa en papel y tinta, es difícil que esas publicaciones digitales puedan sostenerse con aportaciones de sus lectores, de tal suerte que dependen de la publicidad.

Eje Central se encuentra en el lugar 1263 entre los sitios mexicanos más visitados. Si tomamos en cuenta que el índice de la empresa Alexa (dedicada a evaluar el tráfico de usuarios de Internet) le asignaba a mediados de mayo de 2011 un "alcance" diario de 0.00280% y si consideramos que en Internet en esas fechas habría unas 1966 millones de internautas, podemos estimar que ese sitio recibía unas 55 mil visitas diarias. Con el mismo procedimiento, encontramos que *Animal Político* se encontraba en el lugar 831 entre los sitios mexicanos más visitados, con algo más de cien mil visitantes diarios. *Reporte Índigo* estaba en el lugar 1837 entre los sitios mexicanos y alcanzaría 31 mil visitas diarias. *La Silla Rota*, estaría en el sitio 2514 y recibiría algo más de 31 mil visitas al día [15].

Nos estamos refiriendo a sitios con pocos años o incluso meses de existencia y que deben abrirse paso en un mercado repleto de contenidos atrayentes para los internautas. Algunos de esos sitios, como *Eje Central*, han tenido que sacrificar el periodismo de investigación porque resulta costoso y se han limitado a reproducir notas de otros sitios y de la prensa convencional, o a dedicar su principal oferta de lectura a la publicación de textos de opinión.

Reporteros en Twitter

En busca de espacios para desarrollar su oficio con la holgura que no siempre encuentran en medios convencionales, los periodistas que abren sitios en la Red también suelen manejar cuentas en Twitter y/o Facebook. Es difícil considerar que en las redes sociales se pueda ejercer el periodismo de manera plena, debido a la restricción de espacios que hay en ellas. Facebook permite a los "amigos" que se adhieren a su cuenta, conocer enlaces que un periodista coloque para remitir a otros sitios, incluso a los que contienen su propio tra-

[15] Datos calculados a partir de www.alexa.com y de acuerdo con el total de usuarios mundiales de Internet reportado por www.internetworldstats.com Consultas realizadas el 15 de mayo de 2011.

bajo. Twitter es útil para hacer anuncios breves y desde luego para difundir alertas. Abundan los ejemplos recientes de acontecimientos que se han propalado a través de Twitter para ser recuperados, pronto, por periodistas que entonces los difunden en medios convencionales.

En México, como sucede en toda América Latina, la irrupción de las redes sociales en la vida pública es tan reciente que resulta difícil hacer un diagnóstico de sus efectos y consecuencias. De pronto, no hay personajes de esa vida pública que no quieran tener cuenta en Twitter, lo mismo gobernantes y dirigentes políticos que artistas y deportistas. Esas redes pueden ser utilizadas tanto para anunciar iniciativas políticas y aconsejar medidas en situaciones de emergencia (así sucedió en México durante la epidemia de influenza entre abril y mayo de 2009) como para confundir y atemorizar a la población. En Cuernavaca y algunas ciudades de Tamaulipas, grupos de narcotraficantes han enviado mensajes en donde advierten que habrá balaceras y secuestros en algunos días específicos; de esa manera, aunque no cometan tales atentados, mantienen ocupada a la policía y asustados a los ciudadanos [16].

Los periodistas utilizan Twitter y otras redes sociales para informarse, e informar; para relacionarse entre sí y con otras personas, pero además para saber con quiénes y cómo se rela-

[16] Luis Castrillón, "Narcotwitteros. El crimen también se enseñorea en el ciberespacio". *Replicante*, mayo de 2010, disponible en http://revistareplicante.com/destacados/narcotwitteros/ Consultado el 8 de mayo de 2011.

cionan distintos personajes públicos. Esas redes permiten propagar un asunto, pero no bastan para contribuir a entenderlo. Es decir, en ellas se puede cumplir con uno de los fines esenciales del periodismo, que es vocear noticias, pero no bastan para consumar el más importante, que es poner en contexto un acontecimiento y ofrecerle al ciudadano elementos para comprenderlo y formarse una opinión acerca de él.

Ciudadanos que se conectan

En relación con los medios de comunicación, las redes sociales y otros espacios de Internet no solamente les resultan útiles a los periodistas profesionales. También lo son para que los ciudadanos que desempeñan otras ocupaciones opinen, presionen y exijan acerca de los contenidos de los medios. Desde hace varios años los observatorios de medios de comunicación, asentados en sitios *web*, han sido en distintos países de América Latina un recurso para discutir e incluso fiscalizar a las empresas mediáticas. En México, recientemente, las redes sociales han resultado útiles para que los ciudadanos interesados en los medios propaguen sus inquietudes en ese campo.

El 7 de febrero de 2011, la periodista Carmen Aristegui dejó de aparecer en el noticiero radiofónico que conducía en la cadena MVS Radio. Es una de las periodistas más conocidas en el país y con frecuencia sostiene posiciones críticas respecto del poder político. Tres días antes, Aristegui hizo un comentario cáustico acerca del estado de salud del presidente

de la República, Felipe Calderón, a quien un diputado de oposición había calificado, sin ofrecer pruebas, como alcohólico. La oficina del presidente presionó a la empresa radiofónica para que la periodista se disculpara por ese comentario. Como Aristegui no aceptó, la empresa canceló su contrato. Esa versión fue conocida, aunque fragmentariamente, desde la noche anterior a través de mensajes de Twitter que enviaban colegas y colaboradores de la periodista. Para la mañana del 7, las referencias a ella sumaban millares en esa red. En Facebook surgieron grupos, con adhesiones multitudinarias, de apoyo a la periodista. Los dos días siguientes, la etiqueta (*hashtag*) *#aristegui* fue uno de los temas (*trend topics*) más mencionados en Twitter en todo el mundo. Los mensajes, la mayoría de respaldo a la periodista, se sucedían a un ritmo de varios por segundo. Ese apoyo social influyó para que Aristegui y la empresa radiofónica acordaran el retorno de la conductora al noticiero.

Pocas semanas más tarde, en los primeros días de marzo, tuvo lugar otra expresión de exigencia de miles de ciudadanos acerca de un asunto relacionado con los medios de comunicación. La exhibición de la película *Presunto culpable*, que denuncia errores graves del sistema judicial mexicano, fue suspendida por decisión de una juez. Las protestas contra ese acto de censura se multiplicaron a través de Facebook y Twitter hasta que se reanudaron las exhibiciones de esa cinta.

De esa manera los recursos en línea pueden servir no sólo como espacios para expresar y eventualmente mejorar el trabajo de los periodistas sino, también, para evaluarlo y respaldarlo o cuestionarlo. Los medios de comunicación tienen una

función esencial como observadores e incluso, en ocasiones, como contrapesos del poder. Pero el poder de los medios es tan importante y sus funciones sustantivas tan útiles para la sociedad, que de la misma manera que fiscalizan al gobierno, los empresarios, los partidos y otras instituciones, es pertinente que haya espacios e instrumentos para que los ciudadanos escudriñen e interpelen a los propios medios. Las redes sociales y otros espacios en línea son recursos valiosos para esa supervisión de los ciudadanos respecto de los medios de comunicación.

Referencias Bibliográficas

Botero, Catalina, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 7 de marzo de 2011, pp. 263 y 264. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

Bravo, Jorge, Aimée Vega Montiel y Raúl Trejo Delarbre, coordinadores, *Panorama de la comunicación en México 2011*. AMEDI, México, 2011.

Castrillón, Luis, "Narcotwitteros. El crimen también se enseñorea en el ciberespacio". *Replicante*, mayo de 2010, disponible en http://revistareplicante.com/destacados/narcotwitteros/

Crovi, Delia, Florence Toussaint y Aurora Tova, *Periodismo digital en México*. FCPyS de la UNAM, México, 2007.

Díaz Nosty, Bernardo y José Fernández Beaumont, editores, *Comunicación, Convergencia e Integración en América Latina*.

Fundación AMELA y Editorial Pre-Textos, Valencia, España.

Flores Carranza, Leonardo Aramis, *Periodismo digital. Algunas experiencias desde la Ciudad de México…* Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005.

Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios, *Declaración*, 18 de marzo de 2010. Disponible en http://alturl.com/g7s5q

Guerrero, Manuel Alejandro, coordinador, *Medios de comunicación y democracia. Perspectivas desde México y Canadá*. Universidad Iberoamericana, México, 2011.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Islas, Octavio y Fernando Gutiérrez et. al., coordinadores., *Explorando el ciberperiodismo iberoamericano.* Tecnológico de Monterrey y CECSA. México, 2002.

Ley sobre delitos de Imprenta promulgada el 12 de abril de 1917. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-230.pdf

Ley Federal de Radio y Televisión, promulgada el 19 de enero de 1960. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php

Meneses Rocha, María Elena, *El periodismo en la sociedad de la información. Implicaciones de la convergencia en los procesos de producción informativa, en la cultura profesional y en la calidad de la información: El caso de México*. Tesis. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Comunicación. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2010.

Navarro Zamora, Lizy, *Comunicación mexicana en Internet. Guía de medios en línea*. Fundación Manuel Buendía y Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2002.

Olavo Torres, María Mónica, *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del Derecho de Acceso a la Información*. Tesis. Maestría en Comunicación, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2007

Presidencia de la República, *Cuarto Informe Presidencial. Anexo Estadístico*, México, Septiembre de 2010.

Trejo Delarbre, Raúl, "Digital Television: Options and Decisions in Latin America". *Popular Communication. The International Journal of Media and Culture.* Routledge, Taylor and Francis Group, London, No. 7, 2009

Trejo Delarbre, Raúl, "Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina". *Intercom*, Revista Brasileira de Ciencias da Comunicacao. Sao Paulo, Vol. 33, No. 1, Janeiro / Junho 2010.

Vega, Ana Francisca y José Merino, *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. DeBolsillo, México, 2011.

LA POLÍTICA DE MEDIOS DE ESTADOS UNIDOS Y LA REVOLUCIÓN GLOBAL DE LA INFORMACIÓN

Robert Corn-Revere

I. Introducción

Estados Unidos ha transformado la accesibilidad de medios de banda ancha en una prioridad nacional. En 2009, el Congreso orientó a la *Federal Communications Commission* (FCC) a desarrollar un Plan Nacional de Banda Ancha para garantizar a cada norteamericano el "acceso a la capacidad de banda ancha". Esto exigió que el plan incluyese una estrategia detallada para maximizar un servicio de banda ancha a precio accesible a fin de promover "el bienestar del consumidor, la participación cívica, la seguridad pública y seguridad interna, el desarrollo de la comunidad, la prestación de servicio de

salud, la independencia y eficiencia energética, educación, entrenamiento de funcionarios, inversión del sector privado, la actividad emprendedora, la creación de empleo y el crecimiento económico y otros fines nacionales".[1] El Plan Nacional de Banda Ancha es una prioridad máxima para la administración Obama y para la FCC bajo su actual presidente, Julius Genachowski.

En los términos del presente mandato, la FCC divulgó su Plan Nacional de Banda Ancha en marzo de 2010, estableciendo seis objetivos de política:

1. Por lo menos 100 millones de hogares en Estados Unidos deben tener acceso a precios asequibles a velocidades reales de *download* de por lo menos 100 megabits por segundo y velocidades reales de *upload* de por lo menos 50 megabits por segundo.
2. Estados Unidos debe liderar el mundo en innovación móvil, con las redes inalámbricas más rápidas y más extensas entre todas las naciones.
3. Todos los norteamericanos deben tener acceso a precios asequibles a servicios robustos de banda ancha y a los medios y habilidades para suscribirse a tales servicios, si así eligieran.
4. Toda comunidad en los Estados Unidos debe tener acceso a precios asequibles a servicios de banda ancha

[1] American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub. L. No. 111-5 (2009).

de por lo menos 1 gigabit por segundo para anclar instituciones tales como escuelas, hospitales y edificios gubernamentales.
5. Para garantizar la seguridad del pueblo estadounidense, cada socorrista debe tener acceso a una red pública segura de banda ancha, nacional, inalámbrica e interoperable.
6. Para garantizar el liderazgo de Estados Unidos en la economía de energía limpia, todos los estadounidenses deben ser capaces de utilizar la banda ancha para acompañar y administrar en tiempo real su consumo de energía.

Otra sección del Plan que trata del "compromiso cívico" hizo una serie de recomendaciones destinadas a crear un gobierno abierto y transparente, construir un robusto ecosistema de medios digitales, ampliar el compromiso cívico a través de los medios sociales, aumentar la innovación en el gobierno y modernizar el proceso democrático. [2]

Aunque la demanda por un plan nacional se haya originado en la identificación de que Estados Unidos ha sido superado por otras naciones desarrolladas en la implantación de la banda ancha, su inclusión como parte de la legislación de estímulo económico lo transformó en algo mas que un simple marco de referencia para la política de comunicación. El foco amplio de sus metas indicó que la política de comunica-

[2] Connecting America: The National Broadband Plan, pp. 297-310 (March 17, 2010) (disponible en http://www.broadband.gov/plan/).

ción pasaba a ser considerada como parte integrante de los principales aspectos de la política interna, y, en cierta medida, de la política externa, incluyendo la seguridad nacional, salud, educación, empleo y consumo de energía. Él también ilustró en qué medida Internet surgió como la pieza central de la emergente política de comunicación de Estados Unidos, a pesar de las conclusiones anteriores del Congreso de que "Internet y otros servicios interactivos de informática han florecido, en beneficio de todos los norteamericanos, con un mínimo de regulación del gobierno".[3] En suma, el Plan Nacional de Banda Ancha lanzó Internet como parte de un enorme proyecto de obras públicas.

La cuestión fundamental que se presenta es cómo esa visión de Internet puede ser conciliada con el abordaje histórico de la política de medios en Estados Unidos. En algunos aspectos, la relación entre el Plan Nacional de Banda Ancha y la regulación de los medios de comunicación tradicionales es bastante directa. Por ejemplo, el plan prevé que las emisoras renuncien hasta de 120 MHz del espectro de acceso a banda ancha sin cable, con los canales de 46 a 51 reasignados hasta 2015. Sería necesario un total de 300 MHz, con el servicio móvil de satélite devolviendo 90 MHz.[4] Además, la FCC adoptó reglas de "neutralidad de red", discutidas en más detalles abajo, para exigir de los proveedores de red de banda ancha que provean acceso sin discriminación "no razonable" entre los usuarios.

[3] 47 U.S.C. Sec. 230(a)(4).

[4] John Eggerton, *FCC Broadband Plan: FCC Sets 2015 Spectrum Deadline*, Broadcasting & Cable, March 15, 2010.

Pero preguntas más profundas surgen de cuestiones que van al núcleo de la política de medios: ¿cómo la transición a la banda ancha afectará las políticas gubernamentales que regulan los medios más tradicionales? ¿Las justificaciones históricas para imponer el control gubernamental se marchitarán a medida que los nuevos medios se vuelvan más omnipresentes, o el gobierno empleará patrones regulatorios concebidos para los medios más antiguos como modelo para controlar las nuevas tecnologías de comunicación? Si eso ocurriera, ¿cuáles teorías jurídicas serán usadas para sustituir las justificaciones que fueron modeladas para las características específicas de los medios de comunicación más antiguos?

Tal vez más importante aún, ¿cómo el Plan Nacional de Banda Ancha y las otras políticas emergentes abordarán los cambios revolucionarios en el sector de medios que han amenazado los modelos de negocios en los cuales se basan los medios tradicionales? ¿Y cómo serán provistos tales "bienes públicos", como el periodismo de calidad, esenciales para mantener el discurso público?. Dos agencias del gobierno federal comenzaron las búsquedas para descubrir cómo los valores periodísticos serán preservados en la Era Digital. La *Federal Trade Commission* (FTC) anunció en 2009 un proyecto para examinar los desafíos enfrentados por el periodismo en la era de Internet.[5] En particular, la búsqueda exploró el impacto de Internet en los medios de noticias, incluyendo sus

[5] Federal Trade Commission, *From Town Crier to Bloggers: How Will Journalism Survive the Internet Age?*, 74 Fed. Reg. 51605 (October 7, 2009).

efectos en la innovación y los desafíos financieros que creó para la industria.

De la misma forma, la FCC procuró evaluar todos los medios —de los periódicos a Internet— y formuló muchas preguntas con el objetivo de hacer recomendaciones de política. Entre otras cosas, la comisión preguntó si las obligaciones de interés público, históricamente aplicadas a los medios de trasmisión deberían ser "reforzadas, relajadas o reconceptualizadas", y si "deberían ser aplicadas a una gama más amplia de medios de comunicación o empresas de tecnología, o ser limitadas en su alcance".[6] El informe resultante, divulgado el 9 de junio de 2011, reconoció que los abordajes políticos anteriores no se adaptaban bien al ambiente de los nuevos medios, y que el gobierno podría no ser el *player* más importante para garantizar que las necesidades informacionales de los ciudadanos sean atendidas. [7]

II. ¿El mejor y el peor de los tiempos para la política de medios?

En muchos aspectos, el surgimiento inesperado de Internet como un medio dominante cumplió las metas frecuentemente manifestadas por los formuladores de políticas. Por primera vez, ella estableció un medio de comunicación verdaderamente democrático. Como la Suprema Corte de los Estados Unidos explicó en 1997, Internet es un medio único y totalmente nuevo de comunicación humana mundial. Cualquier persona con acceso a Internet podrá usufructuar una amplia variedad de comunicación y métodos de recuperación de información. Este medio único, conocido por sus usuarios como ciberespacio, no está localizado en ningún local geográfico específico y no tiene ningún punto de control centralizado, pero está disponible para cualquier persona, en cualquier lugar del mundo con acceso.[8] La Corte describió la información disponible en Internet como siendo tan "diversa como el pensamiento humano", con la capacidad de proveer acceso instantáneo a temas que van desde "la música de Wagner a la política de los Balcanes, de la prevención del SIDA a los Chicago Bulls".[9] Un juez de primera instancia en el caso, también caracterizó Internet como "una conversación mundial sin fin" y "la forma más participativa de expresión masiva ya desarrollada". Agregó que "Internet es un medio de refuerzo del discurso mucho más efectivo que el medio impreso, la plaza de la ciudad y los e-mails".[10] La Suprema Corte concordó con esta caracterización, observando que "a través

[6] *FCC Launches Examination of the Future of Media and Information Needs of Communities in a Digital Age*, DA 10-100 (publicado el Jan. 21, 2010) at 1, 6 ("*Future of Media Inquiry*").

[7] The Information Needs of Communities: The Changing Media Landscape in a Broadband Age (June 9, 2011) (www.fcc.gov/inforneedsreport) ("*FCC Report*").

[8] *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844, 849-852 (1997) ("*Reno I*").

[9] *Id.* at 851.

[10] *ACLU v. Reno*, 929 F. Supp. 824, 882-883 (E.D. Pa. 1996) (Dalzell, J.), *aff'd*, 521 U.S. 844 (1997).

del uso de salas de charla, cualquier persona con una línea de teléfono puede tornarse un heraldo con una voz que resuene más lejos de lo que lo haría desde cualquier podio. Por medio del uso de páginas web, de disparadores de e-mail y de grupos de discusión (*newsgroups*), el mismo individuo puede tornarse un panfletista".[11] En síntesis, Internet ha puesto a disposición más información para mas personas que nunca antes.

Internet también puso un punto final en la singularidad de la función que caracterizó los medios de comunicación de masa anteriores, volviéndose difícil rotularlos. La televisión, por ejemplo, tradicionalmente prestaba apenas una forma de comunicación de uno-para-muchos. Por otro lado, el teléfono en gran parte sólo proveía una forma de comunicación en los dos sentidos de uno-para-uno. En contrapartida, Internet permite varias formas de comunicación, incluyendo mensajes de uno-para-uno, de uno-para-muchos, bases de datos distribuida de mensajes, la comunicación en tiempo real, computación remota en tiempo real y la recuperación remota de información. Las informaciones transmitidas pueden asumir la forma de texto, audio, video o una combinación de cada uno de esos modos de comunicación. Y los tipos de servicios disponibles continúan evolucionando en la dirección de una experiencia más personalizada a través de la conectividad inalámbrica y de diversas formas de medios sociales.

[11] *Reno I*, 521 U.S. at 870.

Tales cambios revolucionarios en los medios de comunicación previsiblemente resultaron en una convulsión en los medios tradicionales. Como un hombre en un bote salvavidas muriendo de sed, a pesar del mar infinito a su alrededor, las empresas de medios establecidas pueden no obtener ninguna ventaja de la abundancia de información disponible hoy globalmente. La combinación de tendencias de disminución de lectores, con la recesión de 2008 y cambios fundamentales en la manera cómo las personas utilizan los medios (y la propaganda) llevó a que algunos describan como una "tormenta perfecta" que debilitó los modelos establecidos de negocio.[12] El surgimiento de sitios web que agregan noticias a partir de fuentes más tradicionales y las hacen disponibles gratuitamente contribuyó para - y aceleró - una tendencia decreciente de largo plazo en las suscripciones de periódicos. Más importante, la disponibilidad de la publicidad online de bajo costo y de anuncios clasificados gratuitos erosionó la base económica del periodismo comercial.

Verdaderamente, estos desarrollos comenzaron mucho antes del advenimiento de Internet. Entre 1965 y 1999, ocho de cada diez diarios estudiados por la *American Journalism Review* han visto desaparecer por lo menos un competidor.[13] Pero tales tendencias, reforzadas por una recesión económica grave e institucionalizadas por cambios sistémicos en el con-

[12] Victor Pickard, Josh Stearns & Craig Aaron, *Saving the News: Toward a National Journalism Strategy* (2009) ("*National Journalism Strategy*") at 7.

[13] Carl Sessions Step, *State of the American Newspaper, Then and Now*, American Journalism Review, September 1999 (http://bit.ly/eDev0Y).

sumo de medios, tomaron una fuerza alarmante en los últimos años. Entre 2000 y 2010, el ingreso por publicidad de las organizaciones de noticias disminuyó un 45 por ciento.[14] Sólo entre 2008-2009, el ingreso cayó 23 por ciento,[15] y en 2010 el ingreso de los periódicos impresos fue menos de la mitad de lo que era en 2005.[16]

Eso, forzosamente, llevó a cortes drásticos en los equipos editoriales en todo el país. El periodismo perdió cerca de 16 mil empleos en 2008, y otros 8 mil fueron cortados en los primeros cuatro meses de 2009.[17] En total, el número de funcionarios en las redacciones de los periódicos creció de 40.000 en 1971 a más de 60.000 en 1992, pero cayó a 40.000 en 2009.[18] La reducción de personal inevitablemente afecta la capacidad de las organizaciones de medios de relatar las noticias. Por ejemplo, entre 2003 y el inicio de 2009, el número de repor-

[14] Federal Trade Commission, *Staff Discussion Draft: Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism* (June 15, 2010) ("*Draft FTC Report*") at 2.

[15] State of the News Media 2009, *Media Get More Bad News*, MarketWatch, March 12, 2009.

[16] Bill Grueskin, Ava Seave, Lucas Graves, *The Story So Far: What We Know About the Business of Digital Journalism* (Columbia Journalism School, May 2011) ("*The Story So Far*") at 8. *See The Report of the Knight Commission on the Information Needs of Communities in a Democracy*, Informing Communities: Sustaining Democracy in the Digital Age (2009) ("*Knight Commission Report*") at 3.

[17] *National Journalism Strategy* at 5.

[18] Leonard Downie, Jr. and Michael Schudson, *The Reconstruction of American Journalism*, Columbia Journalism Review (Oct. 19, 2009) ("*Reconstruction of American Journalism*").

teros cubriendo las capitales en Estados Unidos cayó casi 33 por ciento, de 524 a 355.[19]

En este ambiente, muchas organizaciones de noticias establecidas hace mucho tiempo cerraron sus puertas o redujeron sus operaciones. Grandes periódicos quebraron en Denver, Seattle y Tucson. La cadena de periódicos *The Tribune*, incluyendo *Los Angeles Times*, *The Chicago Tribune*, *The Baltimore Sun*, *Orlando Sentinel*, y *New York Newsday*, quebró. Cadenas menores de periódicos siguieron el ejemplo, afectando diarios en ciudades importantes, como Minneapolis y Filadelfia. Más de cien diarios redujeron su tirada en determinados días de la semana.[20]

Esas pérdidas no se limitaron a los medios impresos. Otros medios tradicionalmente sustentados por anunciantes, incluyendo estaciones de radio y televisión, están enfrentando tiempos difíciles y también redujeron sus equipos editoriales.[21] La audiencia de los programas de noticias de las redes de radiodifusión viene declinando constantemente desde 1980, y actualmente está reducida a la mitad de lo que fue hace tres décadas.[22] Los equipos de noticias de las redes de televisión cayeron a la mitad desde la década de 1980, y el número de emisoras locales de radio de noticias cayó de cincuenta, a mediados de los años 1980, a treinta, actualmente.[23]

[19] *Id*.

[20] *Id*.

[21] *National Journalism Strategy* at 6.

[22] *The Story So Far* at 8.

[23] *FCC Report* at 10.

Paradójicamente, frente a tales reversiones de negocios, en la industria de medios, el público tiene más acceso que nunca a la información de fuentes más diversificadas. Facebook.com informó que sus usuarios envían cerca de 650.000 comentarios por minuto sobre más de 100 millones de piezas de contenido que hospeda.[24] De la misma forma, más de 35 horas de video son enviadas para Youtube.com por minuto.[25] Eric Schmidt, ex-CEO de Google, estimó que los seres humanos, hoy, crean tanta información en dos días, como hicieron desde el primer surgimiento del *homo sapiens* hasta 2003. [26]

No hay barreras de entrada para la publicación online, y, consecuentemente, la práctica del periodismo se volvió mucho más participativa y colaborativa. La FCC concluyó que los ciudadanos "están con más *poder* que nunca" en la medida en que pueden elegir dónde quieren buscar su contenido, cómo compartirlo, y lo están reportando ellos mismos.[27] De la misma forma, un informe de *Columbia Journalism Review* observó que "todos, de ciudadanos individuales a agentes políticos pueden recoger informaciones, investigar los poderosos y hacer análisis". Y agregó: "aún si las organizaciones

[24] Ken Deeter, *Live Commenting: Behind the Scenes*, Facebook.com, February 7, 2011 (http://www.facebook.Com/note.php?note_id=496077348919).

[25] *Great Scott! Over 35 Hours Uploaded Every Minute to YouTube*, YouTube.com, November 10, 2010 (http://youtube-global.blogspot.com/2010/11/great-scott-over-35-hours-of-video.html).

[26] *FCC Report* at 8.

[27] *Id*. at 15.

periodísticas desapareciesen masivamente, la investigación, información, análisis y el conocimiento comunitario no desaparecerían". [28]

Pero el periodismo tradicional no va a desaparecer. Lejos de eso. Las principales organizaciones de noticias se han pasado para el medio online y hoy tienen más lectores y espectadores que nunca. Sesenta y cinco por ciento de las personas con edades entre 18 y 29 años se informan vía Internet - más de tres veces el número que confían en los diarios para informarse, superando a la televisión como la principal fuente de noticias. Aún entre las personas más viejas – entre 50 y 64 años –Internet y los diarios son casi iguales como la principal fuente de noticias.[29] Una investigación de enero de 2011 reveló que casi la mitad de los norteamericanos (47 por ciento) consultan algunas noticias e informaciones locales por computador, *tablet* o celular. [30]

Como consecuencia del creciente número de maneras de conectarse, editores tradicionales actualmente alcanzan sus mayores audiencias de todos los tiempos. Medios de comunicación locales ya no están limitados a un público local. Un periódico comunitario o estación de radiodifusión no están más confinados a su localidad particular y pueden alcanzar una audiencia global. *Los Angeles Times* anunció que la edición online tuvo 195 millones de visualizaciones de páginas

[28] *Reconstruction of American Journalism*.

[29] *The Story So Far* at 11.

[30] *State of the News Media 2011: Mobile News and Paying Online*, Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism (http://bit.ly/fsVAWf).

en marzo de 2011, con 33 millones de usuarios únicos.[31] *The New York Times* tiene una circulación diaria en día de semana de menos de 900 mil diarios, pero tiene más de 30 millones de lectores online.[32]

Sin embargo, el aumento de lectores y visualizaciones no impidió la reducción de ingresos porque los modelos de negocios existentes no se trasladan al nuevo ambiente. En la mayoría de los casos, el contenido es ofrecido online gratuitamente, y las noticias producidas por las empresas de medios tradicionales también están disponibles por agregadores de noticias. Pero lo más importante es que el modelo de publicidad fue quebrado. En tanto Internet capturó posiblemente el 28 por ciento del tiempo que los norteamericanos han dedicado a visualizar noticias, en 2009, ella sólo correspondió por el 13 por ciento del ingreso publicitario total.[33] En particular, McClatchy Co., la tercera mayor editora de diarios en Estados Unidos, informó que la cantidad de visitantes únicos diarios locales de sus sitios aumentó 17,3 por ciento en 2010, a pesar de que los ingresos digitales crecieron apenas 2,4 por ciento, en el período.[34] De modo general, la FCC constató que, de 2005 a 2009, la publicidad online de toda la industria

[31] Jimmy Orr, *Latime.com Has Record Page Views in March*, LATIMES.COM, April 8, 2011 (http://lat.ms/i435ob).
[32] *The Story So Far* at 21.
[33] *Morgan Stanley's Meeker Sees Online Ad Boom*, BLOOMBERG BUSINESSWEEK, Nov. 16, 2010 (http://buswk.co/dP8wQU).
[34] *McClatchy Reports Fourth Quarter 2010 Earnings*, Feb. 8, 2011 (http://bit.ly/hsfERQ).

de noticias creció 716 millones de dólares, en tanto la publicidad impresa del negocio perdió USD 22,6 miles de millones.[35] Revisando tales estadísticas, la FTC llegó a la conclusión preliminar de que "parece poco probable que los ingresos por publicidad online sean algún día suficientes para sustituir los ingresos de publicidad impresa que los diarios recibían antes".[36]

Hay muchas razones para eso, pero la explicación principal proviene de las diferentes maneras a través de las cuales los usuarios consumen medios online y del valor relativo diferente de la publicidad en ese espacio. La mayoría de los usuarios de medios online gasta relativamente poco tiempo en un determinado sitio y, en vez de eso, usa *hiperlinks* para acompañar sus intereses de sitio en sitio. En este contexto, el lector promedio de LATIMES.COM clicó un promedio de seis páginas en marzo de 2011, lo que significa apenas una página cada cinco días en un mes.[37] Consecuentemente, un análisis de 2010 de las estadísticas de medios de Nielsen reveló que el promedio de visitantes de un sitio de noticias gasta apenas poco más de tres minutos por sesión.[38] En contrapartida, las personas enfocan más la atención en los medios impresos y la publicidad asociada a ellos. Una pesquisa de 2005 descubrió

[35] *FCC Report* at 17.
[36] *Draft FTC Report* at 3.
[37] *The Story So Far* at 23.
[38] *State of the News Media 2010*, Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism (http:////bit.ly/gcIRQ2) (análisis de datos de Nielsen).

que la mitad de los lectores de diarios de los Estados Unidos destina más de 30 minutos a leer su diario e incluso los lectores menos atentos destinan a la tarea por lo menos 15 minutos.[39]

Tales diferencias generan diferentes grados de pesimismo sobre el estado del periodismo norteamericano y sobre si el modelo de negocios apoyado en anunciantes fue roto de forma irreversible. La organización progresista Free Press, que defiende mucho más involucramiento gubernamental en la política de medios, proclamó que "el periodismo como institución está desmoronando delante de nuestros ojos, [causando una] crisis que va mucho más allá del fin de los periódicos y alcanza los fundamentos del autogobierno democrático". [40] Un informe publicado en la *Columbia Journalism Review* presentó una evaluación más realista, que los periódicos y noticieros de televisión "no van a desaparecer en el futuro próximo", pero "tendrán un papel disminuido en el mundo emergente y todavía en rápida mutación del periodismo digital". [41]

A pesar de las realidades difíciles que las empresas de medios enfrentan y de las previsiones sombrías sobre su viabilidad futura, hay éxitos notables. Demoró apenas seis años para el blog del sitio web *Huffington Post* pasar de un mero concepto a un negocio avaluado en USD 315 millones en 2011 en su venta para AOL.[42] Los sitios de noticias de AOL

[39] *The Story So Far* at 23.
[40] *National Journalism Strategy* at 6.
[41] *Reconstruction of American Journalism* at 1.
[42] *The Story So Far* at 12.

incluyen Patch, que creó sitios web en 800 comunidades locales, habiendo contratado un reportero-editor en cada localidad.[43] Los recursos combinados significan que la redacción de AOL ahora tiene más reporteros que *The New York Times*.[44] Pero tales historias de éxito también ilustran una inversión dramática de la fortuna entre las editoras tradicionales y empresas de los nuevos medios. En marzo de 2001, Apple Computer y Knight-Ridder, antes la segunda mayor editora de periódicos de Estados Unidos, fueron ambas evaluadas en USD 3,8 miles de millones. Diez años más tarde, Knight-Ridder no existe más como empresa independiente, en tanto la evaluación de Apple excede los USD 300 miles de millones.[45]

No se sabe hasta ahora si los ejemplos positivos, como AOL y *The Huffington Post*, podrán compensar las pérdidas de los medios tradicionales. Y aunque lo hagan desde el punto de vista de los negocios, aun restará determinar si la función periodística de los medios de comunicación tradicionales será cubierta por los nuevos medios. Aunque muchos sitios online sean una fuente inagotable de opinión y comentario, así como *links* para otras fuentes de información, los medios de comunicación tradicionales continúan siendo la principal fuente de información original y de periodismo de investiga-

[43] *FCC Report* at 16-17.
[44] Henry Blodget, *AOL's Newsroom Is Now Bigger Than The New York Time's*, Business Insider, June 8, 2011 (www.businessinsider.com/aols-newsroom-is-now-bigger-than-the-new-york-times-2011-6).
[45] *Id.* at 1.

ción. Sin un modelo económico sustentable para apoyar las funciones periodísticas tradicionales en los nuevos medios, tanto las investigaciones públicas como las privadas han manifestado preocupación con el futuro del "periodismo de rendición de cuentas (*accountability journalism*)". [46]

Resultados preliminares de la FTC sobre la reinvención del periodismo muestran que "los periódicos todavía no encontraron un nuevo modelo de negocio sustentable, y hay razón para preocuparse en que tal modelo de negocio pueda no surgir". [47] La FCC, por otro lado, fue más optimista. Ella concluyó que "a pesar de los serios desafíos, somos optimistas" y que "si los ciudadanos, empresarios, grupos sin fines de lucro, y las empresas trabajasen colectivamente para llenar las lagunas y continuar beneficiándose de una ola de innovación de medios, la nación por fin tendrá el mejor sistema de medios jamás visto".[48]

III. La política de medios de Estados Unidos y el rompe-cabezas de la convergencia

Históricamente la política de medios estadounidense ha tratado medios de comunicación diferentes con regímenes regulatorios y constitucionales completamente diferentes,

[46] *Ver, por ejemplo*, *Reconstruction of American Journalism*; *Knight Commission Report* at 13-15.

[47] *Draft FTC Report* at 3.

[48] *FCC Report* at 10.

como reconocimiento a las diferentes funciones desempeñadas por cada medio. Ningún régimen único de regulación fue establecido para los medios impresos tradicionales. Pero con el surgimiento de los medios electrónicos al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX, comenzando con la telegrafía y telefonía y evolucionando hasta incluir la radiodifusión y las otras tecnologías, Estados Unidos desarrolló regímenes legales y políticas distintas para regular cada medio. Los diferentes abordajes partieron en gran parte de la premisa de que cada una de las tecnologías servía a un propósito diferente, además de la función general de "comunicación". Pero los nuevos medios que emergieron al final del siglo XX e inicio del XXI no desempeñaron funciones únicas o singulares, y, así, debilitaron la premisa de mantenimiento de regímenes jurídicos distintos. Como consecuencia, los nuevos medios son menos propensos a ser delimitados por viejos modelos de regulación, y las razones para tratar a los antiguos medios de forma diferente comenzaron a ser cuestionadas.

Antes del surgimiento de los medios electrónicos, Estados Unidos no poseía un cuerpo legal que pudiese ser pensado como una "política de medios". Históricamente, los periódicos y otras publicaciones estaban sujetos a regulaciones postales y recibieron algunos subsidios postales, pero, por otro lado, no estaban sujetos a los tipos de reglas comúnmente encontradas en las políticas contemporáneas de medios. Una razón para eso es que la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos coloca un límite expreso en la capacidad del gobierno de entrometerse muy profundamente en los asuntos de los periódicos. Ella establece, en una par-

te relevante, que "el Congreso no hará ninguna ley... que restrinja la libertad de expresión del discurso, o de la prensa".[49] Los contornos de esa protección constitucional no fueron definidos por los tribunales hasta el siglo XX.

Cuando los tribunales comenzaron a desarrollar un cuerpo de derecho de la Primera Enmienda, quedó cada vez más claro que la Constitución dejó poco espacio para la regulación gubernamental sobre la prensa. En 1931, la Suprema Corte anuló una ley municipal sobre perturbación del orden que fue aplicada para cohibir la publicación de un diario sensacionalista de publicar denuncias inflamadas contra funcionarios locales. La Corte describió la ley como "la esencia de la censura" y observó que "el hecho de que la libertad de prensa pueda ser violada por propagadores de escándalo no torna menos necesaria la inmunidad de la prensa contra la restricción previa para lidiar con la mala conducta oficial".[50] Bajo la legislación vigente desarrollada, el gobierno fue autorizado a aplicar los reglamentos generales de negocios para las empresas de noticias, pero fue impedido de imponer reglas especiales para la prensa. Entre otras cosas, la Corte consideró que el gobierno no podría imponer impuestos especiales a la prensa[51] o exigir de los periódicos que publiquen material que haga una presentación "equilibrada" de las noticias.[52]

49 U.S. Const., amend. I.

50 *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697, 713, 720 (1931).

51 *Minneapolis Star & Tribune Co. v. Minnesota Commissioner of Revenue*, 460 U.S. 575 (1983).

Las decisiones iniciales limitando el poder del gobierno sobre la prensa fueron emitidas en la década de 1930, durante el *New Deal*, al mismo tiempo que el gobierno federal estaba creando comisiones reguladoras independientes para ejercer autoridad reguladora sobre amplios sectores de la economía norteamericana. Una de las nuevas agencias fue la FCC, creada por el *Communications Act* de 1934 para consolidar el poder regulador sobre la telegrafía, telefonía, y el campo emergente de la radiodifusión.[53] A diferencia del abordaje más limitado del gobierno en relación a la prensa tradicional, la nueva agencia impuso controles significativos sobre todos los aspectos de las tecnologías bajo su jurisdicción, incluyendo la cuestión sobre si licenciatarios potenciales podrían prestar cualquier servicio. La autoridad del gobierno para regular se basó en las características únicas de cada medio, y las reglas aplicadas dependían de la forma como cada medio era clasificado. Los portadores comunes o *common carriers* (telégrafo y empresas de telefonía) fueron reglamentados bajo el Título II del *Communications Act* y las emisoras de radiodifusión fueron reglamentadas bajo el Título III.

Las empresas de telégrafo y telefonía fueron reglamentadas como de utilidad pública, con la finalidad de transmitir las comunicaciones de sus clientes. El concepto de transporte común fue desarrollado siglos antes en el derecho consuetudinario inglés (*Common Law*), pero fue codificado en la ley

52 *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974).

53 47 U.S.C. § 151 *et seq*.

de transporte norteamericana en 1887.[54] Fue ampliado para los operadores de telefonía y telégrafo por la Ley Mann-Elkins de 1910, [55] y, más tarde codificado por el *Communications Act*. Las características del servicio de transporte común involucraban la oferta de equipos de comunicación "por las cuales todos los miembros del público que optasen por utilizar tales equipos podrían comunicarse o transmitir datos de su propia creación o elección".[56] Tales servicios deben ser prestados sin discriminación y a precios razonables, sujetos a supervisión del gobierno. Enmiendas más recientes al *Communications Act* clasificó los portadores comunes como proveedores de servicios de "telecomunicaciones".[57]

La FCC emitió licencias de radiodifusión de radio y televisión para operar bajo el Título III del *Communications Act*. Las licencias son concedidas por un período de ocho años, y las emisoras están sujetas a varios requisitos de "interés público", incluyendo ciertos reglamentos que rigen el contenido editorial. Por ejemplo, los reglamentos federales históricamente exigían de los licenciatarios proveer cierta cantidad de programación de "interés público", "acceso razonable" a candidatos políticos federales e "igualdad de oportunidades" a candidatos de todos los niveles para responder a los adver-

[54] Interstate Commerce Act, ch. 104, 24 Stat. 379 (1887).
[55] Mann-Elkins Act, Pub. L. No. 61-218, § 7, 36 Stat. 539, 544 (1910).
[56] *FCC v. Midwest Video Corp*., 440 U.S. 689, 701 (1979).
[57] 47 U.S.C. § 153(44), (46).

sarios, además de programación educativa para los niños. Además de eso, las emisoras están prohibidas de vehiculizar programación "indecente". Para obtener una licencia, la emisora debe atender la exigencia de la FCC, demostrando que está jurídica, técnica y financieramente calificada para operar la estación, y que posee buena índole.[58] Las licenciatarias deben obtener de la FCC la renovación de sus licencias al final de cada período, así como obtener la aprobación antes de transferir la licencia para otra entidad y están sujetas a restricciones de propiedad limitando su capacidad de adquirir otras estaciones más allá de determinados niveles u otros tipos de medios.[59]

Las reglas de la FCC también restringieron la propiedad de los medios de radiodifusión, con el objetivo de promover el localismo, la diversidad y la competencia en la radiodifusión. Históricamente, la Comisión restringió el número de estaciones de radiodifusión que una única parte puede poseer, tanto en un único mercado como nacionalmente, basada en la teoría de que la diversificación de la propiedad de los medios de comunicación de masas atiende el interés público, promoviendo la diversidad de puntos de vista.[60] A lo largo del tiempo, las restricciones específicas impuestas por las reglas fueron cambiando y

[58] 47 U.S.C. § 308(b).
[59] *Ver en general*, Zuckman, Corn-Revere, Frieden, and Kennedy, Modern Communications Law, Vol. 3, pp. 150-167 (West Group 1999).
[60] *Ver FCC Report* at 310-311 (resumiendo las reglas de propiedad de la FCC).

han sido políticamente impugnadas. En 1996, el Congreso aprobó una enmienda al *Communications Act* (Ley de las Comunicaciones) que exigía que la FCC revisase periódicamente las reglas de propiedad para determinar si continuaban siendo necesarias de cara a la evolución de los mercados de medios. Actualmente la FCC está realizando tal revisión.[61]

El Congreso agregó nuevas secciones al *Communications Act*, conforme nuevas tecnologías de comunicación eran introducidas. Después que la televisión por cable se tornó un medio de comunicación establecido en EUA, el Congreso agregó el Título VI a la Ley, que estableció un sistema dual de regulación en el cual la FCC impone las reglas federales, en tanto los estados y municipios emiten las franquicias locales, definiendo los territorios geográficos en que los sistemas pueden operar.[62] A pesar del hecho de que los operadores de TV por cable ofrecen un servicio que es muy parecido con la televisión abierta, las reglas de la FCC son muy diferentes. Los operadores de TV por cable no son licenciados por el gobierno federal, estando sujetos a la franquicia local. Y, a pesar de algunas superposiciones, la FCC no impone el mismo tipo de reglas de "interés público" para los operadores de TV por cable como hace con las empresas de radiodifusión abierta.

[61] *Ver 2010 Quadrennial Regulatory Review – Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, 25 FCC Rcd. 6086 (2010).

[62] *Id*. at pp. 1-4.

Los reglamentos de la FCC también impusieron restricciones a la propiedad a los operadores de TV por cable o aquellos que pretendían prestar servicio de televisión por cable. Durante muchos años, las reglas de la FCC y el *Cable Act* prohibían a las empresas de telefonía prestar servicio de televisión por cable, con la teoría de que permitir la entrada de empresas de telefonía en el mercado de video perjudicaría la libre competencia.[63]De la misma forma, el decreto de consentimiento impuesto judicialmente al desmembramiento de AT&T impidió a la empresa de telefonía involucrarse en publicación electrónica.[64] La lógica subyacente tanto a la prohibición de propiedad cruzada de cable y telefonía y la restricción del decreto de consentimiento de publicación electrónica era la misma. El gobierno alegó que las empresas de telefonía tenían el estímulo y la capacidad de restringir potenciales competidores, y que ellas podrían ejercer ese poder en el futuro para limitar la libertad de expresión. Sin embargo, las empresas de telefonía comenzaron a desafiar esas restricciones a comienzos de los años 1990 y los Circuitos Cuarto y Noveno, así como varios tribunales distritales sustentaban que las restricciones de propiedad cruzada violaban los derechos de

[63] *Ver en general C&P Tel. Co. of Va. v. United States*, 42 F.3d 181, 186 (4th Cir. 1994), *vacated*, 516 U.S. 415 (1996) (discutiendo los orígenes históricos de la regulación de la TV por cable).

[64] *Ver United States v. AT&T*, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982), *aff'd sub nom. Maryland v. United States*, 460 U.S. 1001 (1983).

la Primera Enmienda de los operadores de telefonía.[65] La revisión de la Suprema Corte de las decisiones fue suspendida cuando el Congreso derogó la prohibición de propiedad cruzada en la aprobación del *Telecommunications Act* de 1996.[66] A partir de ese cambio en la política, las empresas de telecomunicaciones se volvieron competidoras vitales en la prestación de servicios de video y banda ancha.[67]

La clasificación de la FCC de cada medio de comunicación determinó cuál cuerpo de ley sería aplicable o no en cada caso concreto. Al respecto, los tribunales consideraban que la Comisión no tenía autoridad para reglamentar una entidad clasificada como una cosa, como si fuese otra. Por ejemplo, el *Communications Act* dice que "una persona comprometida con la radiodifusión no debe… ser considerada un portador común," [68] y la Suprema Corte ha sostenido que la Ley" firmemente... rechazó el argumento de que las instalaciones de transmisión deben ser abiertas con base no-selectiva [como

[65] *Ver C&P Tel. Co. of Va.*, 42 F.3d at 202-203; *U.S. West v. United States*, 48 F.3d 1092-1106 (9th Cir. 1994), *cert. granted, judgment vacated*, 516 U.S. 1155 (1996); *Ameritech Corp. v. U.S.* 867 F. Supp. 721, 736 (N.D. Ill. 1994); *BellSouth Corp. v. United States*, 868 F. Supp. 1335 (N.D. Ala. 1994); *Nynex Corp. v. United States*, 1994 WL 779761 (D. Me. 1994); *Southwestern Bell v. United States*, 1995 WL 444414 (N.D. Tex. 1995).

[66] Pub. L. 104-10, § 302, 110 Stat. 56,118 (1996), *codified as amended at* 47 U.S.C. § 571.

[67] *Ver Annual Assess-ment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, 24 FCC Rcd. 542, 604-606 (2009) ("*Thirteenth Annual Video Competition Report*").

[68] 47 U.S.C. § 153(10).

un portador común] para todas las personas que desean conversar sobre cuestiones públicas".[69] Del mismo modo, la Corte consideró que la FCC no puede imponer obligaciones a operadores de medios comunes de comunicación en sistemas de televisión por cable, porque las operadoras de cable no hacen una oferta "pública de provisión [de instalación de comunicación] en donde todos los miembros del público que optan por utilizar tales instalaciones pueden comunicar o trasmitir datos de su propia producción y elección".[70]

Tales distinciones entre las clasificaciones de regulación de los diferentes medios de comunicación involucran más que meras cuestiones de interpretación legal. Hay más en juego que simplemente determinar qué categoría regulatoria se adecua a determinada tecnología, para que los formuladores de políticas puedan elegir cuáles reglas aplicar. Esto es así porque los tribunales han aplicado diferentes niveles de protección de la Primera Enmienda a diferentes medios, basados en sus clasificaciones regulatorias, lo que puede significar que un determinado medio de comunicación tenga más - o menos - inmunidad en relación a la autoridad política gubernamental, dependiendo de cómo sea clasificado.

Así, el gobierno de Estados Unidos ejerció históricamente una regulación más intrusiva en la radiodifusión de contenido que lo que ejerció en los diarios impresos, basado en las

[69] *Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee*, 412 U.S. 94, 105-108 (1973).

[70] *Midwest Video Corp.*, 440 U.S. at 701.

características físicas específicas del espectro electromagnético usado por las emisoras como medio de trasmisión de información. La Suprema Corte explicó en el proceso entre la *Red Lion Broadcasting Co*. y la *FCC* que "las diferencias en las características de los nuevos medios de comunicación justifican las diferencias en los modelos de la Primera Enmienda aplicados a ellos" y que "debido a la escasez de radiofrecuencias, el Gobierno tiene permiso para imponer restricciones a los licenciatarios en favor de otros cuyas opiniones se deben expresar a través de este único medio".[71] Regulaciones específicas de programación, como los requisitos de que las emisoras trasmitan cierta cantidad de programación educativa, se basan expresamente en esta noción de escasez de espectro.[72]

Contrariamente, la Suprema Corte consideró que el gobierno no puede imponer controles de radiodifusión de contenido sobre la televisión por cable, a pesar de sus similitudes de función. Tribunales de revisión consistentemente invalidaron las regulaciones del tipo de la FCC para los medios que no son "escasos", en el sentido de la *Red Lion*. Por ejemplo, la Suprema Corte derrumbó las tentativas de imponer restricciones a la cobertura de noticias de diarios exigiendo cobertura "equilibrada" de cuestiones

[71] *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 386, 390 (1969).

[72] H.R. Rep. No. 101-437, at 8, *reprinted in* 1990 U.S.C.C.A.N. 1605, 1612-13 (citing *Red Lion Broad. Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 388-89 (1969). *See also Policies And Rules Concerning Children's Television Programming*, 11 FCC Rcd. 10660, 10729 (1996).

polémicas,[73] así como las de regulación de la indecencia en la televisión por cable.[74] La Corte explicó en el proceso de *Turner Broadcasting System* contra la *FCC* que "la justificativa para la aplicación de un patrón menos riguroso de escrutinio de la Primera Enmienda sobre la regulación de la trasmisión abierta, sea cual fuera su validez en los casos que lo elabora, no se aplica al contexto de regulación de la trasmisión por cable". Observando las "diferencias tecnológicas fundamentales entre la radiodifusión y la trasmisión por cable", la Corte consideró que la aplicación de "un patrón más flexible de control, adoptado en el caso de *Red Lion* y en otros casos de trasmisión abierta, es inadecuado para determinar la validez de la Primera Enmienda en la regulación de la trasmisión por cable".[75]

Las mismas consideraciones limitan la capacidad del gobierno de regular Internet y tendrán implicaciones significativas para las políticas de los nuevos medios en el ámbito del

[73] Comenzando en 1949, la FCC impuso una política de radiodifusión conocida como la Fairness Doctrine, que exigía que los titulares de licencias de radiodifusión presentasen cuestiones de relevancia pública y hacer eso de una forma que era —según el entender de la Comisión— honesta, equilibrada, equitativa y justa. La Comisión abolió la Fairness Doctrine en 1987. *Ver Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654, 660-666 (D.C. Cir. 1989), *cert. denied*, 493 U.S. 1019 (1990).

[74] *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974) (el derecho de respuesta de los periódicos viola la Primera Enmienda); *United States v. Playboy Entm't Group, Inc*., 529 U.S. 803 (2000) (la regulación de la indecencia para la Tv por cable viola la Primera Enmienda).

[75] *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 512 U.S. 622, 637 (1994).

Plan Nacional de Banda Ancha. Cuando Internet y la *World Wide Web* llamaron la atención, por primera vez, de los formuladores de políticas de los Estados Unidos, su inclinación inicial era regular el nuevo medio de comunicación de la misma forma que la radiodifusión. El Congreso aprobó la Ley de Decencia en las Comunicaciones (*Communications Decency Act*), como parte de la Ley de Telecomunicaciones (*Telecommunications Act*) de 1996. A pesar del impulso de desregulación general de la legislación, ella procuró imponer la regulación del discurso "indecente" online, usando un modelo casi idéntico al impuesto sobre la radio y la televisión. Pero la Suprema Corte anuló la ley considerándola una violación de la Primera Enmienda, argumentando que las "características especiales" que históricamente habían justificado un tratamiento diferente para la radiodifusión no se aplicaban a Internet. En el proceso de *Reno* contra *ACLU*, la Corte no encontró "ninguna base para la calificación del nivel de control de la Primera Enmienda que debería ser aplicado" a la comunicación online porque el nuevo medio no sufre del problema de escasez física. Por el contrario, se caracteriza por la abundancia y facilidad de acceso.[76]

En suma, los conceptos regulatorios que los formuladores de políticas emplearon anteriormente no describían más la realidad. Los nuevos medios permiten a los usuarios participar de prácticamente todas las cosas que los medios electrónicos tradicionales tornaron posible —y más — porque sus funciones convergieron. Además de eso, los nuevos

[76] *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844, 851 (1997).

medios de comunicación no son afectados por las limitaciones que habían sido citadas para justificar la regulación desigual de los medios de comunicación más antiguos. Como la FCC más recientemente reconoció, "los límites entre estos sectores se están volviendo cada vez más difusos". En este mundo de medios convergentes, "la TV está en el teléfono, Internet está en la TV y el diario está en el *tablet*".[77] Sin embargo, nuevos esquemas de regulación todavía no han sido concebidos.

IV. La neutralidad de la red y la búsqueda de nuevas teorías de regulación

Los formuladores estadounidenses de políticas públicas deben enfrentar una serie de cuestiones importantes al intentar abordar los cambios provocados por la Era Digital. Tal vez la cuestión fundamental será la de decidir si las dificultades enfrentadas por la organización de medios serán más eficazmente enfrentadas por la iniciativa privada o por la acción del gobierno. Si el Congreso o la FCC decidieren ejercer un papel político más activo, será necesario articular nuevas teorías de la regulación y clasificaciones regulatorias que sean ambas viables para los nuevos medios y que sobrevivan al escrutinio constitucional. Esta no será una tarea fácil.

Sin embargo, la FCC ya intentó lidiar con la cuestión de las clasificaciones regulatorias y sus implicaciones para la po-

[77] *FCC Report* at 20.

lítica de comunicación. La tentativa inicial de la FCC de clasificar el servicio de acceso a banda ancha llevó a la conclusión de que el nuevo medio es un "servicio de información" y no "de telecomunicaciones", liberándolo así de la regulación de los medios comunes. La Comisión consideró que "el servicio de cable vía modem es una oferta de servicio de acceso a Internet, que combina la trasmisión de datos con procesamiento de computador, provisión de información e interactividad de computador, permitiendo que los usuarios finales ejecuten una variedad de aplicaciones," y que " soporta funciones tales como e-mail, *newsgroups*, mantenimiento de la presencia del usuario en la *World Wide Web* y el [sistema de nombre de dominio]". Así, la Comisión concluyó que "el servicio de cable vía modem, un servicio de acceso a Internet, es un servicio de información... independientemente de si los suscriptores utilizan todas las funciones disponibles... e independientemente de si todos los proveedores de servicio de cable por modem ofrecen todas las funciones…". De ese modo, se verificó que tal servicio no incluye una oferta de servicios de telecomunicaciones para los suscriptores, pues el componente de telecomunicaciones es inseparable de la capacidad de servicio de procesamiento de datos.[78]

La Suprema Corte confirmó la decisión de la FCC en el proceso *NCTA* contra *X Internet Services*, caracterizando la cuestión a ser decidida como determinando "la clasificación regulatoria adecuada en los términos del *Communications Act* del servicio de banda ancha de acceso a Internet por cable".[79] Después de analizar el lenguaje de la Ley de Comunicaciones y trazar la historia de las decisiones de clasificación FCC involucrando servicios de telecomunicaciones e información, la Corte consideró que la decisión de renunciar a imponer requisitos de porte común era razonable.

[78] *Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet Over Cable and Other Facilities*, 17 FCC Rcd. 4798 (2002).

Desde entonces, la FCC ha intentado articular principios para preservar el libre acceso a Internet en apoyo a una política conocida como "neutralidad de la red". Esta es una piedra angular del abordaje de la FCC para Internet, y ha sido descrita como parte esencial del Plan Nacional de Banda Ancha del gobierno Obama.[80] El movimiento en dirección a tales reglas comenzó con la articulación de la FCC de principios de acceso abierto en una declaración de política en 2005.[81] Sin embargo, un tribunal de apelaciones bloqueó el esfuerzo de la FCC de ejecutar una acción contra un proveedor de la red que la Comisión decía no había adherido a los principios. En el proceso de *Comcast Corp* contra la *FCC*, el Tribunal Federal de Apelaciones de Estados Unidos para el Circuito D.C. decidió que por el *Communications Act* la FCC no tenía poder para aplicar los principios, utilizando su autoridad inherente o "auxiliar".[82]

[79] *NCTA v. Brand X Internet Services*, 545 U.S. 967, 975 (2005).

[80] *Ver en general* Joan Indiana Rigdon, *Net Neutrality: Who Should be Minding Online Traffic?*, WASHINGTON LAWYER (June 2011) at 22-30.

[81] *Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet Over Wireline Facilities*, 20 FCC Rcd. 14986 (2005).

[82] *Comcast Corp. v. FCC*, 600 F.3d 642, (D.C. Cir. 2010).

Eso desencadenó una búsqueda por una nueva justificación para las reglas de neutralidad de la red. Como parte de eso, la FCC ha analizado si debería reconsiderar su decisión anterior y "reclasificar" el servicio de banda ancha como telecomunicaciones, sujeto a ciertas exigencias de los medios de comunicación comunes.[83] En último análisis, sin embargo, la FCC optó por adoptar reglas de neutralidad de la red sin intentar reclasificar el servicio de banda ancha.[84] En lugar de eso, la FCC se basó en su autoridad existente identificada en varias secciones del *Communications Act* (Ley de Comunicaciones). En términos generales, las reglas procuran mantener una Internet abierta por medio de (1) requerir que los proveedores divulguen sus prácticas de gerenciamiento de red como parte de sus términos y condiciones de servicio; (2) prohibirlos de bloquear contenido legal, aplicativos o servicios; y (3) prohibir la "discriminación irracional" en la trasmisión de tráfico legal de la red.[85]

La teoría subyacente a las reglas de neutralidad de la red es que los prestadores de servicio de banda ancha tienen el estímulo y la capacidad de discriminar los servicios competidores y que ellos podrían usar ese poder para distorsionar la apertura de Internet. La FCC describió esta apertura como "esencial para el papel de Internet como plataforma para el discurso y el compromiso cívico". Ella observó que Internet se tornó una importante fuente de noticias e información, "que constituye la base para el discurso cívico informado". La Comisión agregó que las agencias de gobierno locales, estaduales y federal cada vez más usan Internet para comunicarse directamente con el público y para proveer información y servicios esenciales.[86]

[83] *In the Matter of Framework for Broadband Internet Service*, 25 FCC Rcd. 7866 (2010).

[84] *In the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices*, 25 FCC Rcd. 17905 (2010).

[85] *Id*. at 17906.

La decisión de la FCC fue muy polémica y sujeta a inmediatas impugnaciones judiciales y legislativas. Verizon y MetroPCS interpusieron recursos impugnando las reglas de neutralidad de la red inmediatamente después de haber sido anunciadas, pero los casos fueron descartados como prematuros.[87] La Comisión todavía no publicó oficialmente las reglas, que es un pre-requisito para buscar auxilio jurídico. Mientras tanto, la Cámara de Representantes votó a favor de revertir la decisión de la FCC.[88] Sin embargo, no se espera que el esfuerzo legislativo sea exitoso en el Senado o que venza el apoyo del presidente a las reglas.

Los críticos de las reglas cuestionan si la FCC presentó un argumento convincente de la ampliación de la regulación federal sobre Internet. El comisario de la FCC Robert McDowell, por ejemplo, escribió que Internet fue exitosa más allá de todas las expectativas, porque fue privatizada y como resultado de la "colaboración de abajo para arriba, y no de regulación de arriba para abajo". Él mostró preocupación de que la supervisión de la FCC pueda sofocar la innovación y

[86] *Id*. at 17912.

[87] *Verizon v. FCC*, No. 11-1014 (D.C. Cir., April 4, 2011). *Ver* Edward Wyatt, *Court Rejects Suit on Net Neutrality Rules*, New York Times, April 4, 2011.

[88] Ver, por ejemplo, Rigdon, *supra* at 24.

llevar a consecuencias no deseadas.[89] Otros expresaron preocupación de que la historia de la regulación de Internet muestre que el gobierno tiene más incentivo y capacidad para sofocar la libre expresión de que los proveedores de la red, y que las reglas de neutralidad de la red provean los medios jurisdiccionales para seguir estas tendencias.[90]

La FCC realizó cuestiones semejantes también en otros procesos. En 2009, la FCC inició una investigación titulada *Empoderando los Padres y Protegiendo los Niños en un Escenario de Medios en Evolución* (*Empowering Parents and Protecting Children in an Evolving Media Landscape*).[91] Todo comenzó con la premisa de que las plataformas de medios son abundantes, el contenido es diversificado y existen diversas herramientas que permiten el control individualizado sobre la exposición a los medios de comunicación en el ambiente doméstico. La FCC observó que "de la televisión a los dispositivos móviles de Internet, los medios electrónicos ofrecen hoy a los niños vías... que sus padres nunca podrían haber imaginado".[92] Sin embargo, ella solicitó sugestiones para "nuevas acciones que la Comisión o la industria pueden adoptar para resolver los problemas", y pre-

[89] *Preserving the Open Internet*, 25 FCC Rcd. at 18050 (Dissenting statement of Commissioner McDowell).

[90] Ver, por ejemplo, Rigdon, *supra* at 28. *Ver también* Robert Corn-Revere, *The First Amendment, the Internet & Net Neutrality: Be Careful What You Wish For*, Progress on Point (December 2009) (http://www.pff.org/issues-pubs/pops/2009/pop16.28-FCC-workshop-free-speech-net-neutrality.pdf).

[91] 24 FCC Rcd. 13171 (2009) ("*Children's Media Inquiry*").

[92] *Id*. at 13172, 13174-75, 13187-88.

guntó "si la Comisión tiene la autoridad legal para ejecutar cualquier de las acciones propuestas y si esas acciones serían consistentes con la Primera Enmienda". La Comisión no interrumpió con radiodifusión, pero invitó a los participantes "a considerar toda la gama de plataformas de medios electrónicos", incluyendo televisión y radio, y los distribuidores de programación de video multicanal tales como televisión por cable y satélite, así como los "dispositivos de audio, dispositivos sin cable de *videogames*, dispositivos de ambiente sin red e Internet".[93]

Conclusión

A esta altura, los formuladores estadounidenses de políticas públicas tienen más preguntas que respuestas. El debate gira en torno de si el gobierno debería estar más o menos involucrado en los medios. Es también una cuestión de disputa si las políticas gubernamentales deben ser capaces de ayudar a las empresas de medios tradicionales en su lucha, o si eso envolvería un gran sacrificio de la independencia de los medios. Y si el gobierno optare por envolverse más en regular (o auxiliar) los nuevos medios, deberían ser creadas nuevas teorías para apoyar esa regulación. Aunque sea evidente que las clasificaciones regulatorias más antiguas no reflejan el carácter dinámico y multifacético de los nuevos medios, no se sabe lo que se debería adoptar en su lugar.[94] Cualquiera

[93] *Id*. at 13173.

[94] Por ejemplo, Robert Corn-Revere, *Regulating Media Content in an Age of Abundance*, Communications Lawyer (September 2010) at 1.

que sea el rumbo que el gobierno de Estados Unidos adopte, nuevos patrones de regulación tienden a ser sometidos a más escrutinio constitucional de lo que aplica a los medios regulados actualmente.

Mirando hacia adelante, está lejos de ser cierto que la Suprema Corte permita que el Congreso o la FCC expandan la jurisdicción federal para regular Internet por la simple creación de nuevas clasificaciones regulatorias. En el proceso *Citizens United* contra la *Federal Election Commission,* una frase de la opinión de la mayoría señaló una creciente incomodidad con la aplicación de diferentes niveles de protección constitucional para los diversos medios.[95] El juez Anthony Kennedy resaltó que "los autores de la Constitución pueden no haber tenido conocimiento de ciertos tipos de comunicadores o formas de comunicación, pero eso no significa que esos comunicadores y medios tengan derecho a menos protección de la Primera Enmienda que los que proveyeron los medios de comunicar ideas políticas en la época de la adopción de la Declaración de Derechos".[96] Y agregó: "debemos rechazar definir y después redefinir nuevamente líneas constitucionales con base en los medios o tecnología específica utilizada" para expresarse públicamente. Hacer eso sería cuestionable, porque "esas diferenciaciones pueden en breve probar ser irrelevantes o superadas por tecnologías que están en rápida evolución".[97]

[95] *Citizens United v. Federal Election Commission,* 130 S.Ct. 876 (2010).
[96] *Id*. at 906.
[97] *Id*. at 890-891.

DESAFÍOS REGULATORIOS EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL: UNA MIRADA SOBRE PUBLICACIONES Y EDITORAS EUROPEAS

Christoph Keese

Prefacio

Las crisis de los medios son tan viejas como ellos mismos. A lo largo de su historia, los medios pasaron por cambios perturbadores, así como por una evolución constante impuesta por cambios tecnológicos y culturales. Sin duda, los medios impresos están pasando por un cambio enorme en toda Europa. Esto genera ansiedades y genera espacio para temores generalizados sobre hasta qué punto el periodismo de calidad podrá ser financiado en el futuro. En caso que exis-

tan cambios visibles a largo plazo, estos ciertamente no se limitarán a los medios como industria, y afectarán a la sociedad como un todo. La democracia es impensable sin revistas y periódicos independientes y fuertes.

En casi todos los estados miembros de la Unión Europea (EU), las editoras y los órganos dirigentes de esa industria prestaron mucha atención a los cambios estructurales ocurridos en su campo en los últimos años. Ellos crearon una serie de propuestas para garantizar la independencia del periodismo. Estas propuestas fueron transmitidas a los legisladores nacionales y europeos y a los gobiernos, así como a empresas de terceros, como Google y Apple. Son propuestas diferentes de estado para estado, pero tienen en común la visión de que las cuestiones actuales deben ser tomadas en serio ahora y tratadas en forma amplia para evitar el espiral descendente como ocurrió con otros mercados de medios impresos, como en Estados Unidos.

Este artículo intenta dar una visión general sobre los recientes desarrollos económicos y políticos en países específicos que han trillado caminos diferentes para resolver el problema. Aunque las perspectivas puedan parecer un poco sombrías, debemos recordar que la industria editorial ya pasó por muchos desafíos a lo largo de los siglos.

Esta crisis es tan vieja como los periódicos. Un ejemplo histórico ilustra esto: cuando Johann Carolus publicó el primer diario hace más de 400 años en Strasbourg, pasaron apenas 12 días para que él fuese hasta el prefecto y reclamase sobre copistas que, sin ninguna vergüenza, explotaban su trabajo y vendían reproducciones por una fracción del precio

original. Johannes Gutenberg, el inventor del libro, quebró y murió antes que su tienda saliese del déficit. En torno del año 1900, una gran crisis de los medios tenía como centro el miedo de la trivialización. Cerca de 50 años después, la existencia del diario fue cuestionada por la televisión. Editoras creativas y periodistas sobrevivieron a todos esos eventos perturbadores. Aunque esto no sea un indicador de que el pozo nunca se secará para los medios impresos, muestra que los hechos amenazadores deben ser tomados en serio y que acciones precisan ser puestas en práctica, pero no se debe entrar en pánico o hacer previsiones prematuras sobre la muerte del periodismo impreso.

De hecho, los números de la industria de la impresión parecen decepcionantes. En el período de 1964 a 2009, el número de periódicos en Alemania, por ejemplo, cayó cerca del 40 por ciento. Mientras que había 573 periódicos independientes en 1964, en 2009, apenas 351 podían ser contados. La circulación disminuyó lenta, pero continuamente: en 2000 cerca de 30 millones de ejemplares eran vendidos en Alemania en un día de semana común. Hoy este número está un poco por encima de 25 millones, y, de acuerdo con el “Global Entertainment and Media Outlook” hecho por la PriceWaterhouseCoopers, hasta 2014, disminuirá a 23 millones aproximadamente. La publicidad en los medios impresos disminuirá proporcionalmente y en 2011 probablemente estará un 32 por ciento abajo del nivel de 2006.

En 2010, por primera vez en la historia, el ingreso por ventas de periódicos impresos alemanes superó a las ventas de publicidad y promoción, indicando que los ingresos, cada

vez menores, por ejemplares impresos son ahora más estables que las ventas de anuncios. La vieja regla de oro de que dos tercios de los ingresos vendrán de la publicidad y un tercio de la venta de ejemplares, ya no es válida. Las relaciones se invirtieron. Hoy, el lector paga dos tercios y los anunciantes un tercio, con ventas totales en caída. Esta tendencia aumenta la presión presupuestal en las redacciones.

Sin embargo, el alcance de los periódicos en Europa todavía está en un nivel elevado. Los periódicos alemanes, por ejemplo, llegan a 69,6 por ciento de la población diariamente. Esto significa que poco más de 49 millones de alemanes, con más de 14 años de edad, leen un diario todos los días. En la franja etaria de 40 a 69 años, el número de lectores diarios de periódicos representa 71 por ciento. Entre las personas de 14 a 19 años, llega al 53 por ciento. Siete de cada diez alemanes con más de 14 años suscriben o compran un diario común. Estos números muestran que la industria pierde un poco de negocios, pero todavía es fuerte. Revistas y periódicos en Alemania suman 12 miles de millones de euros en ventas por año.

Marco regulatorio y agenda política de las editoras europeas

Por la defensa de su industria, las editoras europeas de periódicos y revistas están promoviendo en conjunto una agenda política que gira en torno a los principios presentados a continuación. Las cuestiones formalmente adoptadas por

asociaciones nacionales y agregadas por los órganos europeos están listadas con marcas. Ellas representan un amplio consenso que es aumentado por iniciativas locales a nivel nacional. Los comentarios del autor son presentados en itálica, abajo de cada punto.

- **Respeto por la libertad de expresión y libertad de prensa** en todas las plataformas, incluyendo medios digitales. La libertad de expresión, incluyendo la libertad de prensa, es reconocida como un derecho fundamental tanto por el Consejo de Europa como por la Unión Europea. Eventuales restricciones a la libertad de expresión, que puedan ser necesarias por razones de interés público, deben ser estrictamente limitadas por fuertes garantías legales y democráticas.

  Comentario: han habido numerosas tentativas de limitar la libertad de expresión en varios estados miembros. En Hungría, una nueva ley de prensa muy criticada fue aprobada en diciembre de 2010. Ella torna obligatorias las licencias estaduales para los medios on-line y permite que un consejo ejecutivo de medios intervenga en las redacciones, para requisición de material y fuentes de historias editoriales. En la mayoría de los estados del Este Europeo, oligarcas adquirieron empresas de medios líderes del mercado para atender a sus intereses comerciales. En Turquía (no miembro de la UE), el gobierno promovió una acción de cobranza de impuestos de varios miles de millones de euros a la principal editora de noticias del país en un movimiento que fue ampliamente percibido como venganza por reportajes críticos. En Italia el primer ministro

es dueño del mayor imperio de medios. En España y en Francia, los principales periódicos de negocios fueron vendidos de editoras tradicionales a empresarios con múltiples inversiones, cuya postura sobre su independencia todavía necesita ser comprobada. En Dinamarca, un dibujante y un diario entero están bajo una "fatwa", después de haber publicado una caricatura sobre Alá. En Alemania, los tribunales ordenaron que fuesen hechas escuchas de los teléfonos de editoras, así como búsquedas en redacciones. Aunque la libertad de prensa en mayor escala todavía sea fuerte en la mayoría de los países europeos, con los estados occidentales liderando esa tradición, el respeto a la libertad de prensa continúa siendo un valor por el cual es necesario luchar. Sin defensa constante el grado de libertad disminuiría.

- **Respeto por las leyes de derecho autoral (*copyright*) y remuneración de los propietarios de contenido**. La fuerte protección de los derechos de autor y de los bancos de datos es un pre-requisito vital para garantizar que las editoras de periódicos puedan continuar invirtiendo en la producción de contenido y desarrollar modelos de negocios financieramente sustentables. Es esencial para proteger los periódicos de la acciones de terceros que usan el contenido editorial sin autorización previa o remuneración.

Comentario: el derecho autoral es una cuestión fundamental para la transformación de los medios impresos en un negocio on-line. En tanto los productos impresos siempre fueron bien protegidos y fáciles de proteger, el contenido digital es propenso a "copiar y pegar". Ganancias financieras elevadas pueden ser obtenidas por la explotación de la propiedad intelectual de otra persona.

En una resolución histórica firmada el 26 de junio en Hamburgo, un gran número de editoras europeas firmó un documento pidiendo más respeto a la propiedad intelectual. El documento, que se hizo conocido como "Declaración de Hamburgo", obtuvo mucha atención y puede ser visto como un divisor de aguas en el debate público sobre el contenido creativo en Internet. La declaración ya fue firmada por centenas de editoras y asociaciones de prensa en todo el mundo.

El documento dice lo siguiente:

Declaración de Hamburgo sobre derechos de propiedad intelectual

> *Internet ofrece oportunidades inmensas para el periodismo profesional, pero solamente si la base para la rentabilidad fuese asegurada en todos los canales digitales de distribución. En este momento, no es el caso.*
>
> *Innumerables prestadores de servicios están usando el trabajo de autores, editoras y emisoras sin pagar por ello. En el largo plazo, eso amenaza la producción de contenido de alta calidad y la existencia del periodismo independiente.*
>
> *Por este motivo, defendemos fuertemente que sean hechas mejoras urgentes en la protección de la propiedad intelectual en Internet.*
>
> *El acceso universal a los sitios web no significa necesariamente acceso sin ningún costo. Nosotros no estamos de acuerdo con*

aquellos que sostienen que la libertad de información sólo es establecida cuando todo está disponible sin ningún costo.

Acceso universal a nuestros servicios debe estar disponible, pero de aquí para adelante nosotros no queremos más ser obligados a ceder nuestra propiedad sin haber dado permiso.

Aplaudimos, por lo tanto, la determinación cada vez mayor de los gobiernos federales y estaduales en todo el mundo a continuar apoyando la protección de los derechos de los autores, editoras y emisoras en Internet.

No deben existir partes de Internet donde las leyes no se aplican. Legisladores y gobiernos, a nivel nacional e internacional, deben proteger de forma más eficaz la creación intelectual de valor por autores, editoras y emisoras. El uso no autorizado de la propiedad intelectual debe permanecer prohibido sea cual sea el medio de distribución.

En último análisis, el principio fundamental de que ninguna democracia puede prosperar sin periodismo independiente también debe ser aplicado para la World Wide Web.

(Fin de la cita)

Con esta iniciativa, las editoras señalaron claramente que, en el largo plazo, la división de trabajo actualmente en vigor no va a funcionar: por un lado, hay personas que crean contenido exclusivo y de calidad con gran esfuerzo y alta inversión, y por otro, hay personas que se apropian de este contenido y lo comercializan sin pagar por eso. En algún momento, no habrá más inversión en contenido y, al final de la cadena, los sitios web de búsqueda no tendrán nada atrayente para procurar o promover.

- **Mejor protección jurídica de los derechos de los editores.** Bajo la ley de prensa continental europea, las editoras no tienen un derecho adquirido sobre su propio trabajo que les dé derecho a perseguir copias ilegales, así como a conceder licencias para usuarios legales. Esto los diferencia de las editoras de música, estudios de cine, creadores de actuaciones, propietarios de bases de datos y muchas otras industrias creativas. Mientras esta falta de protección jurídica sólo puede ser explicada históricamente, sin justificativa en ningún material académico, las editoras en los países anglosajones, incluyendo Reino Unido, disfrutan de los beneficios de una estructura legal muy diferente. Legalmente, las editoras en los países anglosajones son autoras del trabajo. Ellas poseen casi exactamente la misma protección legal que los autores tienen en el continente. Las editoras alemanas comenzaron una acción ampliamente divulgada para resolver este abordaje contrastante y establecerse en algún punto intermedio. Ellas proponen la introducción de un nuevo derecho llamado derecho conexo (*neighboring right*) para las editoras que:

  a) les permita acompañar la violación de derechos de autor de pleno derecho

  b) no perjudique o limite el derecho de los autores.

  Tal instrumento legal no precisa ser inventado. Ya existe bajo forma de derechos conexos en todas las otras industrias creativas. El gobierno alemán prometió in-

troducir este derecho[1] de las editoras en la ley de derechos de autor del país y está realizando el proceso legislativo necesario en este momento. Las editoras del continente argumentan que sus gobiernos deberían seguir este modelo cuando éste haya sido puesto en funcionamiento. La Comisión Europea está acompañando el proyecto de cerca y considera una directriz europea para esto. Aunque sea promisorio para las editoras, todavía no se sabe si los legisladores realmente cumplirán su promesa.

[1] Los términos legales "derecho editorial" y "derechos conexos" son utilizados como sinónimos en este artículo. Describen un concepto legal atribuyendo protección de derecho autoral no sólo para el autor de una obra así como también para su editor, porque sin su inversión, marca y organización, la obra no llegaría al mercado. Un ejemplo proveniente de la música ilustra la idea: un cantor interpretando una canción que no compuso no recibiría ningún pago de una emisión de radio si no fuese por su "derecho conexo". Una vez que él no es el autor de la obra, no puede reivindicar pago de derechos de autor por cualquier distribución, reproducción o exhibición pública de la obra. Para ser aún más concreto: Madonna interpretando "American Pie" no recibiría *royalties* como intérprete, si no fuera por el derecho conexo. Cuando la canción es emitida en una radio, Don McLean recibe *royalties* como compositor de la letra y de la música, y Madonna gana dinero como "editora". Sin la contribución de ella, no habría trasmisión de esa versión. Los derechos de autor y de editor son concebidos de tal forma que uno no interfiere en el otro. Este es un ejemplo clásico de un "juego de suma positiva". La mayoría de las industrias de creación recibieron derechos equivalentes. El único ramo importante de la industria creativa en Europa Continental sin derecho editorial es la prensa.

Comentario: este importante proyecto requiere ser detallado en términos más específicos, debido a la complejidad de las cuestiones jurídicas y las implicaciones potenciales de largo alcance del cambio propuesto en la ley.

Contexto histórico

Discusiones sobre la protección legal específica para las editoras no son una cuestión reciente. En Alemania, esta cuestión viene siendo discutida desde mediados de los años 1960, aunque sin la implementación de un derecho de las editoras por medio de una legislación. En otros países, especialmente en Gran Bretaña, hace mucho tiempo que las editoras tienen una protección específica de derechos de autor.

Una comparación jurídica entre varios miembros de la UE muestra las diferencias en las leyes de derechos de autor:

1. Alemania

Ley Alemana de Derecho Autoral ("Copyright Act") fue aprobada en 1965. En la época, como ahora, ella concedió dos categorías de derechos:

- *Derecho Autoral: en primer lugar, da a los creadores de obras (o sea autores, periodistas, compositores, directores de cine, etc.) un derecho autoral por su trabajo.*
- *Derechos conexos: en segundo lugar, ella concede a algunas personas derechos adicionales sobre sus actuaciones o sobre la colección de trabajos de otros, mismo que no sean ellos mismos los autores de las obras.*

La siguiente lista muestra todos los derechos conexos existentes actualmente, incluyendo la fecha de su introducción:

- *Artistas* *1965*
- *Promotores de eventos* *1965*
- *Productores de películas* *1965*
- *Productores de disco* *1965*
- *Organizaciones de radiodifusión y emisoras de TV* *1965*
- *Publicaciones científicas* *1965*
- *Editor póstumo* *1965*
- *Editoras de banco de datos* *1997*

La introducción de los derechos de varias categorías artísticas fue justificada en muchos casos por innovaciones técnicas. Esto es particularmente verdad para la protección de los productores de discos. Con la invención del disco de vinilo en 1877 y el subsecuente éxito de este medio en el comienzo del siglo 20, el nuevo campo de la piratería de audio floreció desde que fue técnicamente fácil imprimir nuevas copias piratas y venderlas sin pagar royalties. Los tribunales alemanes, a los cuales las grabadoras se quejaron en 1910, reconocieron eso. La argumentación fue fundamentada en un derecho puramente derivativo, prestado por el autor. Este abordaje rápidamente probó ser bastante ineficaz. Esto llevó à la creación del "Copyright Act" (Ley del Derecho Autoral), en 1965, en el que se concedió el derecho de las grabadoras sobre el "performance" de los músicos. Ese derecho es hoy aún más justificado, cuando la producción de copias digitales se volvió infinitamente más fácil.

Por las mismas razones, se volvió evidente, a comienzos del siglo 20, que el artista precisaba de una protección equivalente, pues su trabajo no era de modo algún protegido por las reglas ya existentes. Claramente, su "performance" no es idéntico al trabajo del autor que él interpreta. Un derecho conexo para actores fue introducido y está en vigor desde entonces.

Lo mismo se aplica para la editora de banco de datos. Con el advenimiento de la tecnología digital, la colecta y la disponibilidad de datos diversos tomaron una importancia económica enorme. Como la digitalización trae consigo el peligro de hacer reproducciones sin esfuerzo, aquél que invierte tiempo y dinero en la colecta y presentación de datos es particularmente vulnerable. Por esta razón, en 1997, el Legislativo creó un derecho correspondiente para la editora de banco de datos.

En tanto las editoras de prensa cumplen la mayoría de los criterios de todos los otros beneficiarios de derechos conexos, ellas también corren un riesgo enorme de ver la reproducción no autorizada de sus productos a través de terceros, lo que se volvió posible por medio de las nuevas tecnologías. Sin embargo, hasta hace poco tiempo, el Legislativo falló en actuar en esta cuestión urgente.

El debate en torno de la introducción de un derecho conexo para las editoras había sido limitado a las editoras de libros. A su vez, las editoras de libros rechazaron la idea de un derecho conexo específico, ya que están muy bien protegidas a través de una Ley Editorial específica, que las coloca en una posición legal fuerte e hizo posible un mercado de libros próspero y altamente diversificado.

Fue sólo recientemente que las editoras alemanas reivindicaron unánimemente un derecho para las editoras y obtuvieron el apoyo del gobierno liberal-conservador dominante. Se prevé que la propuesta sea introducida en la ley durante el mandato legislativo actual que termina en 2013.

Para ilustrar lo que podría ser un derecho conexo para las editoras de prensa, abajo está citada la cláusula central del derecho del productor musical que, en muchos aspectos, tiene paralelos legales a los de las editoras de prensa. La cláusula dice:

"El productor de un registro fonográfico tiene el derecho exclusivo de copiar el registro, para distribuirlo y hacerlo disponible al público. Si el registro fonográfico fue producido por una empresa, entonces esta empresa es considerada productora del registro. Este derecho no es instituido por medio de simple copia del registro fonográfico."

Estas tres frases cortas dejan claro que nadie, a no ser el editor, puede explorar comercialmente el registro fonográfico y que la mera (y posiblemente ilegal) copia de un registro fonográfico existente no hace del copista una editora en la sentencia judicial. A lo largo de las décadas este parágrafo de la ley probó ser fuerte y eficaz y estableció el parámetro para la creación y el crecimiento de una próspera industria de la música que sólo recientemente perdió su rumbo, principalmente debido a la falta de control de copias ilegales en Internet.

2. Reino Unido

Desde 1956, en el Reino Unido, existe el llamado derecho de editora, bajo el cual el diseño tipográfico y "layout" de las ediciones publicadas están protegidos. La Sección 1 (1) de la Ley de Derecho de Autor, Acto de Diseños y Patentes del Reino Unido, afirma:

Obras y derechos de autor

(1) El derecho de autor es un derecho de propiedad que subsiste, de acuerdo con esta Parte, en las siguientes descripciones de trabajo:

(a) obras literarias originales, dramáticas, musicales o artísticas,

(b) grabaciones sonoras, películas [F1 o trasmisiones de radiodifusión], y

(c) el arreglo tipográfico de ediciones publicadas.

Una razón para la introducción de ese derecho fue la rápida expansión de copias ilegales de obras originales del siglo 19. La reproducción y la divulgación de obras están protegidas por el Derecho de la Editora. Además de eso, la protección es concedida contra ciertos actos de infracción de la contribución (contributory infringement). El derecho de la editora expira después de 25 años y está sujeto a ciertas barreras. Un ejemplo importante es el uso justo de copias para fines de investigación o estudio privado, juicio crítico o informes cortos en noticieros. También son privilegiadas ciertas formas de uso en bibliotecas y por el poder público.

Sin solución en el Reino Unido es el derecho conexo para las ediciones digitales. Ya que los derechos conexos están anclados en los derechos del diseño tipográfico, su aplicación para la "web" es difícil, pues el diseño en este caso es una cuestión de frecuente y fácil alteración a través de agregadores y lectores. Es

preciso encontrar formas de cómo hacer eso. Ya están siendo discutidas soluciones de cómo se puede resolver este problema jurídico y práctico. Una solución podría ser la creación de una norma europea con un abordaje amplio para la fragmentada situación legal en toda a Europa.

3. Otros países

El presidente francés Nicolás Sarkozy ha recomendado recientemente en un documento preliminar ("Green Paper") medidas amplias para fortalecer a las editoras de prensa en Francia. Esto involucra la creación de un estatuto separado para las editoras de prensa on-line. El propósito de este estatuto es la creación de igualdad con las editoras de prensa tradicionales, particularmente en lo que refiere a subsidios del Estado y beneficios fiscales. Además de eso, los derechos de autor de las editoras de prensa deben ser reforzados.

En Finlandia, hace mucho tiempo se ha debatido si es preciso formular una protección legal para las editoras. Esto era evidente en los años 1980 y resurgió nuevamente, ahora atendiendo a la demanda de las editoras de prensa. El parlamento está en proceso de elaboración de un derecho conexo.

Grecia y Portugal ya tienen derechos conexos para editoras de prensa y su expansión para los medios on-line esta siendo discutida. Hay un impuesto de prensa siendo cobrado en las cuentas de electricidad.

La influencia de la ley británica también estimuló a Irlanda, Australia, Bangladesh, India, Nueva Zelandia, Paquistán y Singapur a conceder protección de fuertes derechos de autor para las editoras.

- **Competencia leal en el mercado de publicidad.** Dado el hecho de que los periódicos dependen de publicidad para componer una proporción significativa de sus ingresos, reglas justas y condiciones de competencia equitativas son indispensables para posibilitar la sustentabilidad financiera de los periódicos. Las editoras están especialmente preocupadas con la competencia desleal de los sitios *web* de búsqueda *on-line.*

  Comentario: algunas asociaciones europeas de editoras, incluyendo las editoras de periódicos y revistas alemanas, presentaron una queja formal ante la Unión Europea contra Google por abuso de posición dominante en el mercado en relación a "búsqueda justa". Este movimiento refleja una profunda preocupación sobre la práctica continua de Google de favorecer sus propios productos de otros mercados, tales como mapas, listas de películas, de comparación de precios o informaciones de viaje, al darse así mismo posiciones elevadas indebidas e injustificadas en el ranking de resultados de las búsquedas. El motor de búsqueda de Google no sólo domina el mercado de búsqueda, sino además es un servicio esencial para la participación en mercados on-line y no puede ser duplicado. Google opera este recurso esencial [bottleneck facility] y, al mismo tiempo, ofrece servicios que dependen de él (mercados adyacentes). Esta expansión vertical crea para Google un incentivo económico para clasificar sus productos en una posición más alta que la de los productos de sus competidores. Las editoras solicitan particularmente que Google ofrezca su servicio de indexación para todos los operadores de sitios web en condicio-

nes idénticas a las de sus propios servicios. Google no puede exhibir su propio contenido en una posición mejor que las de los proveedores de contenido equivalente. Además de eso, Google debe garantizar una investigación objetiva, transparente y libre de arbitrariedades en todos los aspectos. El trato preferencial de páginas web de Google constituye un trato desigual al dado a otros proveedores de contenido. Ejemplos: Ícones y OneBoxes, Universals, informes de agencias de noticias, etc.

A continuación, los argumentos de la queja de las editoras con más detalles:

1. *Google gana más de cinco veces lo que todas las editoras juntas ganan con publicidad on-line. Sólo con avisos AdWords colocados al lado de las buscas orgánicas, Google genera anualmente en Alemania ingresos de más de mil millones de euros. Estos ingresos son cinco veces mayores que los 200 millones de euros generados por todas las formas de publicidad en portales de noticias on-line de todas las editoras de prensa alemanas juntas.*

2. *Los ingresos de Google son derivados de contenido producido por terceros. La base para el modelo de negocios de Google y los lucros generados por este modelo son la exhibición de contenido que fue producido por otras empresas —incluyendo editoras de prensa— y colocado en Internet para usuarios de Internet con el objetivo de adquirir clientes de publicidad para su propia página web y para reforzar su propia marca. Google impide a las editoras de prensa alcanzar estos objetivos, porque se apropia del trabajo de ellas y lo coloca a servicio de los objetivos financieros del propio Google. Aprovechando el trabajo de terceros, Google consiguió atraer a la mayoría de los clientes de publicidad en todo el mundo y se constituyó en la marca más fuerte del planeta. Google no pidió permiso a las editoras de prensa para adoptar el contenido producido por ellas, ni les ofrece ninguna participación en los ingresos de publicidad generados usando el contenido de ellas.*

3. *El servicio de búsqueda de Google fue inicialmente aceptado por los proveedores de contenido, una vez que Google se limitó a actuar como un intermediario complementario y neutro de tráfico. La monetización del trabajo de los proveedores de contenido por Google era aceptable para ellos, en tanto Google se limitase a un papel complementario como intermediario neutro entre proveedores de contenido y usuarios de Internet y no ofreciese contenido propio. La navegación de usuarios de Internet —controlada por un algoritmo neutro— por el contenido procurado por ellos, sin la sustitución de ese contenido, también benefició a los proveedores de contenido. Durante mucho tiempo, los esperados "servicios intermediarios" de tráfico impidieron que muchos proveedores de contenido se opusiesen a la monetización de sus contenidos por los motores de búsqueda. Una razón para eso fue también la premisa de que los motores de búsqueda no compiten con los proveedores de contenido, una vez que los primeros operan en el mercado de publicidad basada en búsqueda on-line y los últimos operan en el mercado separado de publicidad que no es basada en búsqueda on-line.*

4. La naturaleza complementaria de los motores de búsqueda en relación a los proveedores de contenido fue la base para la aprobación de los derechos de autor de los motores de búsqueda en el juicio Paperboy por el Tribunal Federal Alemán de Justicia (BGH). Cuando una editora realmente promovió una acción contra la adopción de sus datos por un pequeño agregador de noticias llamado "Paperboy", el Tribunal Federal Alemán de Justicia (BGH) refutó la protección de derechos de autor y la protección de comercio justo en 2003, en un juicio con el mismo nombre. BGH enfatizó la relación de complementariedad entre agregadores de noticias y páginas de contenido. Su juicio fue basado en la premisa explícita de que: "El uso del banco de datos [por proveedores de contenido] no es sustituido por el [agregador], como máximo, estimulado".

5. Hoy, Google ya no complementa el trabajo de los proveedores de contenido, en lugar de eso lo sustituye con su propio contenido y el de sus portales de contenido, que además de eso coloca más alto en el ranking. Hoy, Google, por lo tanto, tiene poco en común con el papel de intermediario neutro que es apenas complementario y opera entre usuarios de Internet y proveedores de contenido. El modelo básico subyacente en el juicio "Paperboy", de un motor de búsqueda en general y un agregador de noticias en particular, nada tiene que ver con la manera por la cual la plataforma Google opera hoy o con los objetivos financieros buscados por Google con este modelo. Google abandonó el modelo básico del juicio "Paperboy" hace mucho tiempo y

comenzó a expandir continuamente sus portales de contenido propietarios a fin de integrarse verticalmente en el mercado de contenido y de sustituir los proveedores de contenido. El desarrollo de la plataforma Google, que pasó de un intermediario de contenido (complementario) a un proveedor (sustituible) de contenido y de portales de contenido, revela un aspecto que es de gran importancia cuando se evalúa esa cuestión bajo la ley antitrust. Al tratar preferencialmente a su propio contenido y sus portales a través de la búsqueda en la Web, el desarrollo empresarial de los proveedores de contenido competidores es perjudicado. Al mismo tiempo, Google continúa ganando dinero con el contenido producido por terceros.

6. Debido al poder de mercado de Google, los proveedores de contenido de hoy ya no pueden de hecho evitar los obstáculos y la explotación por parte de Google. La expansión de Google en los mercados de contenido, en gran parte usando el contenido producido por terceros, se presta no sólo para privar a los proveedores y productores de contenido de su base financiera para su propia presencia en Internet, sino también a dañar el potencial financiero de la producción de contenido. Esta conclusión de manera alguna se aplica exclusivamente a las editoras de prensa. Se aplica también a toda la industria de medios de producción de contenido. A pesar de esta situación, la mayoría de las empresas no creen ser capaces de evitar solas el daño causado por el sistema Google. Como consecuencia de la extrema importancia de la búsqueda Google como un filtro patrón en Internet, ellas

son dependientes de la inclusión y reproducción justa de sus direcciones en la web, en el índice de Google y, por lo tanto, dependientes de Google.

7. *Google se niega a ajustar su conducta de acuerdo con el marco de condiciones que él mismo cambió. Las condiciones de encuadramiento financiero —que fueran en gran parte alteradas por el propio Google (sobre todo en términos de la ley antitrust)— exigen una reevaluación de la relación entre los proveedores de contenido y Google. Los intereses de los proveedores de contenido deben ser reevaluados y los efectos adversos causados por Google deben ser reducidos. Esta reevaluación no es sólo de interés de editoras de prensa individuales o empresas de medios. Por el contrario, tiene una dimensión fundamental. La Ley Fundamental (Grundgesetz) garante la libertad y la diversidad de opiniones con base en la competencia económica ordenada entre las empresas de medios. El actual modelo de negocios de Google, que mudó radicalmente en comparación al modelo inicial, afecta negativamente la libre competencia y, en el mediano plazo, tiene consecuencias negativas para la diversidad de opinión, cuya base en la legislación del Mercado Común y es el funcionamiento de la competencia económica entre editoras separadas y empresas de medios.*

- **Acceso justo a las plataformas de distribución digital.** Mercados digitales que proporcionan oportunidades de ventas para las editoras deben ser abiertos para todos los participantes, pedir una participación razonable en los lucros y no deben intentar monopolizar datos de los clientes, a fin de quebrar la relación directa entre las editoras y su público. Las editoras están especialmente preocupadas con los cambios de Apple Inc. en las reglas de la AppStore que entran en vigor este verano.

Comentario: debido al reciente anuncio de Apple de modificar los términos del contrato que introdujo un nuevo servicio de suscripción para aplicativos, los editores de toda Europa discutieron y revisaron su relación con Apple. Varias asociaciones y editoras individuales presentaron listas de pedidos para Apple sobre la forma como las futuras relaciones de negocios deben ser moldeadas. Ellos también enviaron copias de estas listas a sus legisladores nacionales y a los de la Unión Europea. La lista siguiente incluye la mayoría de los puntos presentados para mantener esta crítica infraestructura justa y abierta a todos.

1. *Pago*

La compra por un clique vía pago de iTunes representa, sin duda, una forma atractiva de comprar aplicativos y contenido de aplicativos. Sobre la satisfacción del cliente, las editoras prefieren dar a sus clientes la opción sobre el medio de pago e incentivarían a Apple a buscar una posibilidad de decisión de pago claramente favorable al cliente. Un modelo posible sería una forma que ofreciese opciones tanto en editoras de iOS-Apps y en los sitios web de las editoras: iTunes el pago a través de la editora (débito directo, tarjeta de crédito, vouche., etc.)

Así, el cliente tendría, en ambos sentidos, una opción clara de cuál sistema de pago atiende mejor sus expectativas.

2. Datos

Las editoras son receptivas a los planes de invitar a los clientes de la App Store a optar por compartir datos con éstas. Bajo la mayoría de las leyes europeas de protección de datos, la marca de selección no puede estar configurada por default, sino que debe ser voluntariamente clicada, lo que representa una barrera que será activada sólo por un pequeño porcentaje de los clientes. Pero las editoras saben, por otros negocios, que los consumidores están dispuestos a compartir datos que van más allá de nombre y dirección de correo electrónico, siempre que hayan decidido hacerlo al principio. Las editoras, por lo tanto, sugieren que se deje que los consumidores consideren el opt-in de sus datos. Para aumentar el atractivo de la activación de los opt-ins, debería ser posible conectar funcionalidades de App (comentar los artículos, por ejemplo) a un Acuerdo del Usuario. Un segundo aspecto importante para los clientes se encuentra en los servicios: sobre las cuestiones y problemas planteados a través de los aplicativos —especialmente la activación de suscriptores— las editoras no son capaces de entender cuáles son los productos que fueran comprados sin preguntarles repetidamente. Remover ese obstáculo mejoraría la experiencia de los clientes de la AppStore.

3. Precios

Las editoras tienen profundo conocimiento de los clientes y de lo que ellos están dispuestos a pagar para cada producto y plan de suscripción. A ellas les gustaría compartir ese conocimiento con el mundo iOS. Para eso, deberían ser autorizadas como editoras a tener total flexibilidad en la estrategia de precio. La limitación por puntos de precios ("Matriz de Fijación de Precio de Apple") es complicada para las editoras. Si por razones estratégicas o técnicas Apple no quiere que las editoras se diferencien de la matriz, ellas sugieren la introducción de puntos adicionales. Además de eso, bajo las leyes europeas, no es obligatorio suspender las suscripciones automáticamente en caso de un aumento de los precios. Los clientes están acostumbrados a recibir informaciones sobre el aumento, del cual pueden discordar, por falta de consentimiento. Esta oportunidad legal debe ser usada para aumentar la extensión de las suscripciones.

4. Promoción

Las editoras entienden que Apple tiene un interés en los precios de la AppStore que son semejantes al de los sitios web. Este esquema, que es comparable con el precio de venta fijo para los libros, periódicos y revistas son bien conocidos por editoras que, de un modo general, apoyan la identidad de los precios en mercados diferentes, representando un importante elemento en la satisfacción y confianza de los clientes. Sin embargo, precios flexibles son importantes para el crecimiento del negocio de suscriptores. La matriz de fijación de precios no acomoda ni ofrece tarifas especiales para ofertas oportunas y geográficamente definidas, ni paquetes promocionales para nuevos clientes o tarifas especiales para estudiantes, suscriptores existentes, funcionarios, etc. Apple podría beneficiarse también al permitir una mayor flexibilidad en la fijación de precios. Las editoras sólo pueden ofrecer promociones apenas en

la AppStore, pero no en sus sitios web. Con el modelo de fijación de precios existente, esto no sería viable.

5. División de ingresos

Las editoras están generalmente abiertas para la cooperación abriendo sus apps/publicaciones para la base de clientes y honran esas actividades de asociación. Por lo tanto, no hay duda de que Apple, como operadora del mercado iTunes / AppStore, debería ofrecer una división atractiva del ingreso, como mediadora y socia que crea alcance para los aplicativos y atrae nuevos clientes para las editoras. Pero desde la perspectiva de una editora, existe necesidad de distinguir entre clientes nuevos y existentes. La primera compra de un aplicativo, una suscripción in-app, debería generar el pago de 30% del ingreso para Apple. Cada pago siguiente dentro de una suscripción no representa los mismos esfuerzos intensos de adquisición para Apple, comparables a los de nuevos clientes. En los modelos de medios impresos existentes, las editoras no pagan ninguna parte del ingreso a los promotores de ventas o a las plataformas, cuando un cliente renueva su suscripción. Pero como las editoras honran la conquista mundial de iOS y están dispuestas a apoyar nuevas inversiones, ellas consideran una parte justa para negocios recurrentes remunerar a Apple con un 10%..

6. Negocio B2B

El negocio de periódicos y revistas es compuesto de una parte significativa de negocios B2B. Muchos clientes corporativos, tales como compañías aéreas u hoteles buscaron a las editoras para pedir grandes cantidades de apps. Estos clientes son diferentes de los clientes B2C en dos aspectos importantes: (i) ellos compran grandes cantidades y, por lo tanto, con razón, demandan un descuento y (ii) ellos quieren hacer esto rápida y fácilmente. En este momento, las editoras no pueden satisfacer esta demanda a través de la tienda iTunes ya que no pueden ofrecer precios mayoristas. Además de eso, los clientes tienen para comprar una suscripción única para cada iPad por el iTunes. Esto es muy complicado si es hecho para grandes cantidades. Las editoras están ansiosas por una solución, por ejemplo, a través de la compra de un código, que puede ser activado para X dispositivos por un tiempo limitado.

7. Paquetes

A las editoras les gustaría agrupar aplicativos con otros productos de sus marcas, pero también con el iPad para ofertas atractivas para sus clientes. Un ejemplo para tal paquete sería una oferta que combina tablets iPad, suscriptores de títulos impresos y apps. Tales paquetes pueden evolucionar hacia formas interesantes de distribución para las editoras y para Apple. Las editoras entienden las nuevas reglas para suscriptores en el aplicativo de la misma forma que las editoras pueden ofrecer las mismas condiciones a través de sus canales de distribución tradicionales, si ellas ofreciesen las mismas condiciones en el app vía iTunes. Sin embargo, en relación al paquete mencionado arriba, el valor más alto coincide con las tasas más altas mensuales de los costos del hardware de iPad. Si las editoras también tuvieran que pagar una parte del ingreso de 30% sobre estas tasas de agregación para iTunes, esas ofertas no podrán ser refinanciadas. Y en caso que tales paquetes sean posibles, si también fuesen ofrecidos en

la App Store, la parte del ingreso de 30% sólo sería aplicable a la parte del app del paquete.

8. Aprobación de los apps

La increíble satisfacción del cliente de la App Store / iTunes se basa en el hecho de que todo el contenido es verificado por Apple en cuanto a su compatibilidad técnica ('app review'). Al mismo tiempo, las editoras profesionales de app necesitan lanzar actualizaciones frecuentes para fines de depuración y perfeccionamiento. El proceso de revisión, a veces, parece ser un cuello de botella. Así, las editoras, sugieren que esté disponible un método más rápido, más transparente y documentado para clientes importantes. Esto podría traducirse en una revisión rápida o en ninguna revisión de actualizaciones provenientes de 'desarrolladores de confianza'.

- **Libertad de comunicación comercial.** Prohibiciones y/o restricciones a la publicidad pueden tener impactos serios y negativos sobre la sustentabilidad financiera de los periódicos, una vez que ellas empujan a los anunciantes potenciales a encontrar formas alternativas para vender sus productos. Los decisores de la Unión Europea deben, así, evitar restricciones o prohibiciones de publicidad, con el interés de mantener una prensa libre y pluralista.

Comentario: una próxima revisión de la Norma de Clasificación de Vehículos, prevista para 2011/2012, representa nuevamente la amenaza de que las exigencias de información en la publicidad sean ampliadas aún más. Es muy probable que sea introducida en la revisión una clasificación de eficiencia energética para los autos. Es cierto también que será exigido que esas clasificaciones sean exhibidas para todos los compradores de auto antes de la decisión de compra (en el showroom, en los folletos de los fabricantes, etc.). La duda en cuestión es si tales clasificaciones también serán obligatorias en los avisos publicidad.

Las editoras argumentan que los legisladores europeos deben oponerse a cualquier tentativa futura de imponer más restricciones sobre la publicidad en los medios. El apoyo de ellos es crucial para salvaguardar las condiciones necesarias para una prensa libre y dinámica. En el transcurso de la digitalización, la prensa es confrontada con desafíos de extensión hasta entonces desconocida. Aun cuando nuevos modelos de negocio on-line sean muy exitosos, cuando se trata de atraer lectores, todavía no está claro cómo la prensa de tecnología neutra diseminada en forma impresa y on-line puede ser financiada de forma sustentable. Restricciones a la publicidad amenazan el financiamiento de la prensa libre y son contraproducentes para una exitosa política climática.

Además de eso, la prensa libre es un elemento indispensable de combate a las alteraciones climáticas en Europa. Revistas y periódicos en Europa relatan diariamente todos los aspectos del cambio climático, eficiencia energética y otros temas ambientales. Ellos aumentan la concientización de los consumidores en lo que refiere a la protección del medio-ambiente y son un motor importante para el cambio de comportamiento. La publicidad es indispensable para el financiamiento de la

prensa libre e independiente. Los ingresos por publicidad constituyen cerca de 50% de la renta de la prensa escrita y hasta 100% de la renta de la prensa on-line. En lo que se refiere a evolución tecnológica y al aumento de lectores de la prensa on-line, los ingresos por publicidad están volviéndose todavía más importantes. Las restricciones a la publicidad son una amenaza grave para el financiamiento de la prensa. Si el mensaje publicitario tiene que ser relacionado a información negativa sobre el producto —como un rótulo negativo de eficiencia energética, tal vez hasta uno que llame la atención— el mensaje publicitario será dañado o perdido. Los anunciantes no colocarán anuncios que tienen que destacar aspectos negativos del producto. Publicidad negativa es una contradicción en sí misma.

Restricciones a la publicidad son contraproducentes para una exitosa política climática. La disminución de los ingresos por publicidad lleva, por fin, a una pérdida de contenido editorial, también sobre el cambio climático y otras cuestiones ambientales. Como resultado, un elemento vital de una política climática de éxito se perdería. Una decisión de compra informada puede ser garantizada sin publicidad perjudicial en los medios. Esto es posible a través de informaciones obligatorias en el showroom. Además de eso, ya existen varios canales por los cuales los consumidores son informados sobre la eficiencia energética, como por ejemplo, folletos de los fabricantes, informes de test, etc. Comparada con esos canales, la tarea de la propaganda es limitada. Los anuncios no pueden proveer todas las informaciones necesarias para una decisión de compra. Así, las editoras, esperan tener su

apoyo contra una expansión de las necesidades de información existentes en las propagandas de automóviles, pero también sobre otras propuestas que prevén informaciones obligatorias en la publicidad en los medios.

- **Abordaje equilibrado a la protección de datos.** Las editoras de periódicos toman muy en serio la necesidad de proteger los datos y respetar la privacidad de sus usuarios y clientes. La Asociación Europea de Editores de Diarios (ENPA) recomienda que las instituciones de la UE, en vez de intentar cambiar la legislación pertinente, deben concentrarse en garantizar que las reglas existentes sean respetadas igualmente por todos los actores. La auto-regulación también puede ser un medio eficaz para responder a las preocupaciones de los usuarios.

  Comentario: a la luz de varios escándalos de robo de datos, reguladores nacionales, así como la Unión Europea, aprobaron una ley exigiendo fuertes opt-ins de los consumidores antes de ser contactados por correo o teléfono. Las críticas de las editoras consideran que estas cuestiones están completamente desvinculadas: el robo de datos, que hace mucho tiempo es ilegal, no garantiza reglas más severas para el opt-in, ni más reglas de opt-in ayudan a resolver problemas de seguridad de datos. Sin embargo, presionados políticamente a actuar, los legisladores aprobaron la reglamentación de opt-in, con Alemania liderando el movimiento. Las editoras ahora tienen que pedir permiso incluso a sus propios suscriptores, antes de en-

viarles ofertas adicionales para, por ejemplo, la renovación de suscripciones, libros o cualquier otra actividad comercial que ellos conduzcan bajo su propia marca.

Esto —al contrario de lo que esperaban los reguladores— ha llevado a un aumento en vez de una disminución de la actividad de marketing, porque las editoras tienen que alcanzar sus metas de negocios, aún en circunstancias más difíciles. Los clientes, obviamente, se olvidan de aprobar propuestas de marketing, aun estando dispuestos a recibirlas. Por regla, se puede decir que cada capa de opt-in obligatorio reduce el potencial retorno del cliente en 80-90 por ciento. Esto tiene consecuencias terribles sobre la economía de los periódicos que ya están luchando contra varios problemas estructurales. Periódicos nacionales de calidad, como DIE WELT (Berlín), ahora gastan el valor equivalente a 10 funcionarios en puestos editoriales por año sólo para mantener la cantidad de nuevas suscripciones para compensar las cancelaciones. Las editoras, desde entonces, argumentan que las leyes de protección de datos deben a) ser extremamente enfocadas en los problemas que están intentando resolver, b) ser tratadas por auto-regulación, siempre que sea posible y, c) tener en cuenta las dificultades económicas que los medios impresos ya tienen. Gobiernos nacionales y de la UE dieron señales de simpatía y afirmaron que quieren apoyar la prensa libre en pro de una democracia funcional, pero todavía no pusieron en práctica sus discursos. Defensa del consumidor y similares gozan de más apoyo político.

- **Cero IVA para periódicos en todas las plataformas.** Idealmente, los periódicos deben estar bajo una tasa cero de IVA, sea en su versión impresa o digital. Los periódicos fomentan el debate democrático y la libertad de prensa, contribuyen a la educación y alfabetización mediática, promueven el pluralismo y la diversidad. Para poder cumplir esta misión, todos los ciudadanos deben ser capaces de comprar periódicos al menor precio. Esto sólo es posible si la tasa de impuestos sobre la venta fuese mantenida al nivel más bajo, preferentemente cero.

- **Asegurar la aplicación de las reglas de competencia para las actividades digitales de las emisoras públicas.** Es tarea de las instituciones de la UE garantizar que la nueva Comunicación sobre los Auxilios Estatales al Servicio Público de Radiodifusión (*Communication on State Aid to Public Service Broadcasters*) sea debidamente aplicada y respetada por las emisoras de servicio público en todos los Estados-Miembro. Sin embargo, los editores piden un aumento de la concientización en el ámbito de la Unión Europea ya que la situación en algunos países de la UE no cambió: emisoras de servicio público continúan ampliando sus actividades, especialmente en el ambiente digital, en detrimento del sector de medios privado, incluyendo editoras de periódicos. El papel de las emisoras de servicio público debería ser claramente definido y limitado.

Comentario: la televisión pública en Alemania es financiada por un impuesto obligatorio de cerca de 18 euros por mes, pagado por cada domicilio. El sistema de la emisora pública emplea 24.000 personas y tiene un presupuesto anual de cerca de 8,5 miles de millones de euros. Por este valor la ARD y la ZDF, como principales emisoras públicas, envían cerca de medio millón de minutos anuales de programación de TV para el transmisor, sólo de sus canales principales. Un adicional de 4 millones de minutos es provisto por los servicios regionales. Cada día de 24 horas del año recibe 456 horas de programación pública. Llevaría 19 vidas paralelas para ver todo eso simultáneamente. La radio pública transmite más de 32 millones minutos por año. Serían necesarias 60 vidas paralelas para consumir todo ese contenido.

El Reino Unido está entre los primeros países europeos que intentan ordenar rigurosamente la radio y televisión pública. Mucho menos dinero es gastado en el sistema. Apenas 1,8 miles de millones de libras van para la programación de TV. Un número menor de estaciones permite concentrarse en la calidad y en estaciones-clave. La BBC opera sólo BBC One, BBC Two, BBC Three, BBC Four, y cuatro canales de interés especial. Las alemanas ARD y ZDF operaron más de 20 canales nacionales de televisión y más 22 servicios regionales. La BBC Radio posee 16 canales, sólo la ARD tiene seis veces más. La BBC eligió "Menos es más" como su nuevo lema. Las editoras por toda Europa continental esperan convencer a los reguladores a colocar restricciones similares en sus organismos de radiodifusión públicos a fin de combatir el efecto "squeeze-out" sobre la prensa privada. Esto es aún más urgente, pues las emisoras públicas hace mucho decidieron entrar agresivamente al mercado on-line y disputar el público con sitios web privados. Las emisoras públicas hoy son competidoras poderosas en el mercado on-line, aun cuando ellas no tengan que refinanciar sus esfuerzos a través de la publicidad, pero si recaudar todos los costos del público en general, les guste o no la programación.

Las editoras enviaron las siguientes propuestas a los reguladores para ayudar a encontrar un nuevo equilibrio entre sector privado y el sector público:

1. *Impuestos deben financiar exclusivamente radio y televisión públicas. Toda la publicidad y patrocinio deben ser prohibidos.*
2. *Servicios móviles tales como apps deben ser ofrecidos por un precio, no gratis. Nuevos mercados, como el de telefonía móvil, no deben ser desarrollados con dinero público para empresas públicas. Las emisoras públicas deberían ser autorizadas a entrar en la arena móvil, pero deben cobrar por su contenido.*
3. *En la web, las emisoras públicas de radiodifusión deben desarrollar modelos de contenido pago. Ellas no pueden pedir al público en general a pagar toda la expansión online con una cobranza forzada.*
4. *Las emisoras públicas deberían disminuir el número de canales.*
5. *Los presupuestos de las emisoras públicas no deben subir por encima de la tasas de inflación general.*

6. *Gobernanza corporativa rigurosa debe ser impuesta a las emisoras públicas. Miembros de los gobiernos, administraciones y servicios públicos no deben hacer parte de los órganos administrativos para evitar dependencias políticas.*

- **Abordaje equilibrado para la responsabilidad por el contenido generado por el usuario.** Las editoras de periódicos son legalmente responsables por el contenido editorial y profesional disponible en la versión impresa y en la versión digital. Sin embargo, las editoras también cuentan con un abordaje equilibrado de las Directrices de Comercio Electrónico (*E-commerce Directive*), especialmente cuando el contenido generado por el usuario es publicado en su sitio web. La nueva Agenda Digital de la UE no debe cuestionar o aumentar la responsabilidad de los editores por el contenido publicado por usuarios, sobre el cual ellos no tienen control.
- **Promoción de la alfabetización mediática en el ambiente digital.** Periódicos son actores esenciales de la economía del conocimiento porque las editoras participan activamente de la educación de los jóvenes a través de programas de alfabetización mediática y proveen una plataforma para el debate público para la generación más joven, sea en el papel o en el ambiente digital. La estrategia UE 2020, que se enfoca particularmente en la educación y el conocimiento como factores para el crecimiento, debe reflejar el papel de los periódicos en esta área.

Implicaciones de la tecnología en el desarrollo de los medios de comunicación europeos

David Gelernter, Profesor de Ciencias de la Computación en la Universidad de Yale, recordó a la industria de medios y de tecnología que las revoluciones están lejos de acabar, cuando sus contemporáneos piensan que están llegando al final. Él ilustró esta afirmación con un ejemplo histórico: en 1791, la mayoría de las personas estaba convencida de que la Revolución Industrial había finalizado. De acuerdo con la comprensión general, ella ya era parte de la historia. Las personas en la época creían que el mundo ya había mudado radicalmente. Las ruedas giratorias mecanizadas, telares, fragua a carbón y motores a vapor de James Watt estaban revolucionando la producción. En 1791 William Hutton escribió: "Los cambios son tan impresionantes que un autor amante de la verdad difícilmente puede acreditar en ellos". Arthur Young se maravilló con "el progreso que Gran Bretaña ha hecho en los últimos 20 años" —el progreso, por encima de todo, en libertad—. Y Adam Smith ya había reconocido lo que estaba aconteciendo quince años antes, cuando deliraba sobre la "prosperidad general" que la industrialización trajo con ella. Pero, de verdad, la verdadera revolución todavía estaba por acontecer. Cuando las personas pensaban que estaba todo acabado, todavía no había trenes, Manchester era una cuidad insignificante, y la producción en masa y la división industrial del trabajo todavía no habían sido inventadas. La mayoría de las personas eran económicamente sujetas a sus ciudades natales y el número

de productos disponibles era severamente limitado. "En aquella época, la Revolución Industrial estaba apenas tomando velocidad", escribió Gelernter. "El gran impacto llegó más tarde. 1991 es como 1791".

Los cambios consisten en que la evolución tecnológica vendrá más rápidamente y será más radical de lo que esperamos hoy. Los cambios en el contenido y hábitos, por otro lado, serán más lentos y menos radicales de lo que muchas personas prevén. Las máquinas cambian rápidamente, las personas, lentamente. Es claro que la tecnología se está volviendo más rápida y más barata. En 1990, un disco duro de 3,5 pulgadas podía almacenar cerca de 100 megabytes de datos. En la vuelta del siglo 21, almacenaba cerca de 50 gigabytes. En 2005, eran 500 gigabytes y hoy un dispositivo del mismo tamaño puede almacenar dos terabytes. A comienzos de la década de 1990 un dispositivo con capacidad de un gigabyte todavía costaba más de £ 1.000. En 1995, costaba cerca de £ 100, por abajo de £ 10 en el año 2000, y hoy cuesta entre uno y dos peniques.

Especialistas creen que, en el plazo de cinco años, será más barato fabricar papel electrónico que producir un único ejemplar de un diario. Un chip de computador para tal dispositivo de lectura ahora cuesta apenas dos centavos. ¿Habrá en breve papel electrónico descartable? ¿Seremos capaces de enrollar ese papel electrónico y colocarlo en el bolsillo del saco, como una lapicera esferográfica? ¿Habrán pantallas gigantes tan finas como transparencias que podamos usar como papel de pared para cubrir las paredes de nuestros escritorios, salas de estar y cuartos? ¿Será que vamos a escribir e-mails, ver televisión, escribir textos y leer los periódicos sobre esas pantallas gigantes y casi omnipresentes? ¿Habrá lentes que nos permitirán ver y procesar las cosas en 3D todo el tiempo, en todo lugar al que vayamos? ¿Habrá un momento en que los chips implantados ocuparán todo en nuestro cerebro y en la superficie de nuestros ojos? Estas son preguntas que tienen que ser hechas y, por lo menos parcialmente, respondidas por los medios.

Los dispositivos están volviéndose mucho más planos y tal vez en breve puedan ser flexibles para doblar o enrollar como un diario tradicional. De acuerdo con una previsión reciente de fabricantes de hardware, en cinco años el papel electrónico será más barato que producir hoy una edición de único diario.

Está sucediendo particularmente rápido el desarrollo de internet móvil. La telefonía móvil es la tecnología de crecimiento más rápido en la historia de la comunicación. Veinte años atrás, el mundo tenía apenas 16 millones de celulares, hoy existen más de 4 miles de millones, más de 60 por ciento de la población del mundo. En tres años un tercio de todos los teléfonos celulares serán *smartphones* con acceso rápido a Internet. Internet móvil deja su hermano —el teléfono fijo— muy atrás. Hoy son tantos datos cada mes pasando por celulares y *laptops* como en un año entero en 2006. El mercado global de servicios de datos móviles aumentó de 36 miles de millones de dólares en 2008 a 94 miles de millones en 2011 —ahora es tan grande como el producto interno bruto nacional de Nueva Zelandia—. Web móvil está en camino hacia el mercado de masa.

Estas innovaciones y tendencias abren un nuevo capítulo en el periodismo:

1. En el siglo XIX, el periodista era superior al lector. Él decidía lo que era importante. Él decía para los lectores cómo entender el mundo. El periodismo tenía un impulso pedagógico profundo, de arriba para abajo. La manera como el contenido era presentado sólo fortalecía esta actitud. El *layout* era espartano y el lector tenía que luchar para pasar por el camino que seguía a través de una selva de letras pequeñas. Los titulares raramente revelaban sobre lo que el artículo realmente refería. A fin de alcanzar la verdad, el lector tenía que 'recorrer todo el camino a través' del diario. El editor mostraba el camino a sus lectores. La jerarquía intelectual era como la relación entre un trabajador y un patrón.
2. En el siglo XX, los periodistas y los lectores eran iguales. Los editores percibieron que no se obtenía más beneficio a partir del adoctrinamiento o haciendo de la lectura de los periódicos un ejercicio espiritual. Ellos comenzaron a adaptarse a los intereses del lector. La noticia se volvió emotiva y personalizada, resumidamente: ella fue sensacionalizada, aún en la llamada prensa de calidad. El *layout* se tornó cada vez más importante. Efectos visuales, fotografías, caricaturas, diseños y diagramas paso a paso fueron utilizados para auxiliar la comprensión del lector. Los titulares tenían que ser tan atractivos como fuese posible, y a veces, incluso hasta sensacionales. El objetivo era llamar la atención del lector. En la segunda mitad del siglo, se le dio cada vez más importancia al 'valor para el usuario': la información tenía un uso práctico para el lector o tenia que generar un 'valor agregado'. El editor abdicó de su posición en el púlpito de predicador o al frente de la sala de aula y se volvió igual al lector. Todos estaban en pie de igualdad, hasta cierto punto.

3. En el siglo XXI, el periodismo on-line, de repente, hizo el lector superior al editor. Ahora, el lector le dice al editor qué es lo que le interesa. La investigación de mercado en tiempo real es posible a través de la medición constante de la cantidad de clics (*click through rate*). El editor puede descubrir inmediatamente lo que su audiencia quiere más y lo que quiere menos. El lector puede interactuar con el editor y expresar sus opiniones. De hecho, no es raro para el equipo editorial decirle al lector lo que él quiere oír. El editor y el reportero se tornaron prestadores de servicios. Con un clic del mouse, el lector puede determinar la dirección de la mirada del periodista. En el mundo digital, la vieja jerarquía fue puesta de cabeza para abajo. El lector es ahora el jefe y el editor su subordinado.

Los nuevos medios digitales y canales multiplicaron el número de personas que son alcanzadas diariamente por productos de prensa. Antes, los lectores eran alcanzados exactamente una vez por día: en la mesa del desayuno. Aún hoy, la edición impresa es leída principalmente durante la mañana, en casa y en el camino hacia el trabajo. El uso *on-line* es diferente. Después de un breve pico en el comienzo de la mañana, los números aumentan considerablemente en las pri-

meras horas del expediente de trabajo. Durante el almuerzo alcanzan su pico absoluto. Con el advenimiento de los computadores *tablet* un nuevo pico fue posible. Las personas revisan la versión en PDF del diario de mañana en sus iPads antes de ir para la cama. Todo eso era impensable en la época de la impresión y llevó a una vasta expansión del alcance y de la lectura.

Nuevos dispositivos, el crecimiento del alcance digital y modelos de negocios creativos establecieron las bases para el contenido actual, que viene en otras formas y frecuencias más allá del medio impreso. Hoy, contenido periodístico de alta calidad e interesante es la clave para el éxito en Internet y en los dispositivos móviles.

¿Cómo las editoras deben adaptarse a este nuevo ambiente? Diez lecciones básicas derivadas de diversos medios europeos de comunicación de prensa son:

- Reorganice redacciones y deje un equipo responsable por todos los medios. La superposición de uso y la tecnología en rápida evolución no dejan espacio para los compartimentos dentro de las organizaciones de noticias.
- No defina los productos de medios por la tecnología, sino por la situación en que el lector va leer la noticia.
- Enfatice los valores tradicionales como la calidad, investigación, facilidad de lectura, visión equilibrada y confiabilidad. Los lectores se sienten mucho menos atraídos por los sitios web extravagantes y superficiales de lo que parece a primera vista.

- Acepte que la tecnología mezcla las industrias. La línea divisoria entre la prensa, la televisión y la radio se está volviendo muy tenue. Ofrezca todos los medios a fin de proteger el núcleo de la marca.
- Adicione comunicación de muchos -a- muchos al modelo emisor-receptor tradicional, sin desistir de él. La autoridad de un remitente competente todavía es valorizada y aceptada.
- Integre los motores de búsqueda y referentes sociales en los procesos editoriales, pero no contrate la producción de contenidos con individuos desconocidos. Las propuestas-clave de valor de un medio de calidad funcionan aún mejor en el futuro que en el pasado.
- Piense los medios como navegadores a través del mar de información. Ellos son curadores de la vasta masa de información al alcance del público. Sin curadores, Internet no puede funcionar.
- No mire la blogósfera, Internet, las redes sociales y cosas por el estilo como enemigos, sino como partes integrales de su cadena de valor. Absorba sus ideas y acepte la ayuda de ellas en el marketing.
- Intente rentabilizar el contenido. No ofrezca todo gratis.
- No espere transferir las ventas existentes a Internet sólo produciendo sitios web de contenido. Invierta en plataformas de marketing y mercados de anuncios *online*. Las editoras siempre fueron fuertes en marketing, anuncios y clasificados.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL LABERINTO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA

Carlos D. Mesa Gisbert

El dilema de lo democrático en América Latina

El dilema de América Latina hoy es el que se da a la hora de abordar la idea esencial de la democracia y de lo democrático.

Por una parte, están quienes sostienen que de lo que se trata es de definir lo democrático como el ejercicio libre de votar periódicamente. La ciudadanía en tanto, cada uno de nosotros, tiene el derecho de votar y elegir a aquellos que queremos que nos representen en la administración del poder.

Por la otra, aquellos que afirman que esa visión es insuficiente y que responde al viejo y superado liberalismo político. La legitimación de lo democrático sólo a partir del voto es insuficiente, casi una forma mutilada y falsa de democracia. Hay que añadir a esa característica la participación. El pueblo movilizado, la democracia de la calle, la deliberación cotidiana, la "fuerza de lo plebeyo" que diría algún teórico neomarxista. La participación, dicen, está más allá del poder constituyente y de instituciones, como la iniciativa popular legislativa o el referendo. La democracia plebiscitaria es una expresión de una forma de gobierno en la que se produce una relación directa entre el líder que representa lo democrático popular y la gente.

Ambas posturas expresan caminos que podrían definirse como la nostalgia por un pasado elitista congelado, en un caso; y el celofán democrático, sustituido por la combinación letal entre el poder concentrado en el líder y el corporativismo como forma política de construcción de la trama social, en el otro.

Ninguna es una respuesta suficiente, las dos sin embargo portan valores indispensables del pensamiento democrático de este siglo. La combinación sabia entre ambas propuestas nos daría probablemente una receta deseable, exenta de adjetivos que califiquen o descalifiquen. Pero la realidad es que el dilema real marca dos líneas encontradas en la región. Las "nuevas izquierdas" han optado por seguir rutas diferentes. Distinta es la propuesta del Brasil de Lula que la de la Venezuela de Chávez. Lejanos entre sí son los modelos escogidos por el Uruguay de Mujica que el que sigue la Bolivia de Morales. Otro tanto podríamos decir de las "nuevas derechas".

Irónicamente, hay hoy muchas similitudes entre determinados gobiernos de "izquierda" socialdemócrata y otros de "derecha", cuya apuesta común es la democracia, entendida como un camino de respeto a las instituciones, pluralidad, participación, inclusión y consideración por los derechos del otro, más allá de sus diferencias ideológicas, quizás menos sustanciales hoy que lo que fueron hace un par de décadas, cuando el camino de la democracia se recuperó en el continente, tras largas dictaduras militares. En tanto, esos mismos gobiernos socialdemócratas de origen popular, muy poco tienen que ver en su concepción del ejercicio democrático con gobiernos que se autocalifican de revolucionarios y que, de igual modo, llegaron al poder por el mecanismo del voto masivo de sus ciudadanos.

Lo democrático y la cuestión de la libertad de expresión

¿Qué tiene que ver el debate sobre la libertad de expresión en ese escenario? Según cómo y en qué circunstancia, la discusión sobre un principio de tal importancia está fuertemente influido por actitudes que parecen olvidar que lo que el continente debe encontrar es un camino en el que las lecciones de la historia sean adecuadamente aprendidas. La base es que no es verdad que todo tiempo pasado fue mejor (o peor), no es posible entregarse a ciegas a la tarea de construir

utopías arcaicas, tan cuestionables y tan absurdas como los cerrojos que el poder concentrado en unas pocas manos estableció como paradigma político al comenzar el republicanismo en América Latina.

Para ello es indispensable responder algunas preguntas: ¿Es la libertad de expresión un valor en sí mismo? ¿Es uno de los valores más importantes de entre los principales derechos humanos? ¿Puede concebirse el desarrollo de la plenitud humana sin libertad de expresión?

¿Son todas estas preguntas un conjunto de obviedades? Si lo fueran no estaríamos enzarzados en este debate.

A pesar de ello, convengamos en que las respuestas sucesivas a todas estas preguntas son un rotundo sí que, sin embargo, hasta ahora han resuelto muy poco. Como se ha resuelto poco cuando en América Latina una mayoría de sus habitantes aceptan que la democracia es un valor esencial e inexcusable para vivir en este siglo. La razón de esa insuficiencia es la gran confusión que vivimos a la hora de definir esos valores teóricamente universales y compartidos por todos

¿Qué es libertad de expresión? ¿Cuáles son sus alcances y cuáles sus límites? ¿Cómo compatibilizamos la libertad de expresión como forma individual, como forma colectiva y como forma intermediada?

Es, para apelar al manual, el derecho a la libre expresión de las ideas. Debiéramos sumar también el criterio de que es el derecho a la expresión de un pensamiento libre y de una conciencia libre.

Una digresión indispensable

Está claro que el valor inherente a cada persona en los días que corren está fuertemente tamizado por la evidencia de una mediación fundamental, la que la tecnología le ha dado a la sociedad. Los medios ya no son sólo los medios clásicos de la trilogía, que parecía la culminación de lo que algún teórico definió como el *mass media*: prensa, radio y televisión. No, hoy el escenario está entrando en un mundo fascinante: el Internet y las redes sociales, cuya definición en detalle es ociosa, porque sus niveles de transformación, evolución y sofisticación simplemente no tienen límites previsibles, pero lo que es incuestionable es que son jugadores fuertes para la democratización del derecho a la libre expresión. A esto se suma el hecho de que los medios tradicionales dejaron de poseer un monopolio sobre la (s) voz (ces) de la gente. El escenario actual nos permite la multiplicación de expresiones que han marcado una respuesta impensada a cómo encarar los desafíos de “los sin voz”. Primero, los aparatos; la computadora, el celular y los ensayos de hacer híbridos entre ambos. Segundo, las rutas de comunicación a partir del Internet; los canales como *Google*, los blogs, el chat, los msm, el Twitter, el *Facebook*, la *Wikipedia*, para mencionar simplemente algunas de las posibilidades. Pero…El pero es aún grande. Las naciones más pobres de Latinoamérica tienen todavía un nivel de penetración de Internet muy bajo, entre un 10% y un 15%, aunque el uso del celular está en esas mismas naciones en porcentajes que indican que más del 45 % de las

personas tienen un teléfono celular, lo que nos hace pensar que el acceso a estas tecnologías avanza a pasos agigantados.

Si no asumimos que esta nueva realidad cambiará la naturaleza del debate, es que no entendemos nada. Es un camino en plena explosión, es un mundo nuevo. Será una de las razones por las que la discusión democrática y la de la libertad de expresión se transformarán en muy corto tiempo, como de hecho ya han comenzado a hacerlo. Es bueno no olvidarlo. Y quizás esa nueva realidad (no sería la primera vez) deje como obsoleto el gran tema que polariza a nuestras sociedades en torno a la legislación de los medios.

Una vieja canción: Estado vs. medios privados

Con todo, la batalla por la libertad de expresión ha tomado en América Latina la misma ruta que enfrentó en la década de los años setenta del siglo pasado, una pulseta entre el Estado y los grandes medios privados.

Algunos Estados establecen normas que, a nombre de un manejo "veraz y responsable" de la información, actúan en dos direcciones: una, mediante cuerpos de leyes, otra, de facto, apelando a interpretaciones que conducen al cierre de medios, pérdida definitiva de licencias o suspensiones indefinidas de algunos de estos. Gobiernos como los de Venezuela, Ecuador, Argentina y Bolivia, han optado por marcar límites a la libertad de expresión y abrir fuego sin matices contra unos cuantos medios, o contra todos, a partir

de marcos legislativos ya promulgados y/o en proceso, o de guerras particulares.

En democracias sólidas, y muy especialmente en países grandes de la región, unos pocos medios se han transformado en imperios, en casi súper Estados y desde allí abogan por la libertad irrestricta.

El argumento, y esta es la ironía en las dos concepciones de lo democrático, se apoya siempre en razones de un profundo contenido ético.

Es en defensa de la libertad de expresión rabiosamente liberal, "libremercadista" y sobre el parámetro intocable del derecho a la propiedad privada y la libertad que ello conlleva, que los grandes conglomerados mediáticos latinoamericanos se atrincheraran para combatir al Estado invasor.

Es sobre el sacrosanto derecho del Estado que éste habla y actúa a nombre de los millones de desposeídos y sin voz: hay que limitar la forma excluyente y descarnadamente defensora de derechos particulares, frecuentemente espurios, con que se mueven los poderosos.

En ese contexto, por si fuera poco, entra a terciar el tema de la garantía de la estabilidad democrática. Los medios afectados afirman que los gobiernos caminan hacía la dictadura y que la libertad de expresión es el único mecanismo posible para frenar esa dictadura, que al no tener voces que la contrasten hace literalmente lo que le da la gana. Los gobiernos, por su parte, afirman categóricamente que los medios se han convertido en instrumentos de desestabilización, que en el fondo lo que quieren es derrocar a los regímenes legalmente constituidos, traicionando la voluntad popular.

La cuestión de los límites

En medio de esa guerra, el viejo debate. ¿Hay límites para la libertad de expresión que ejercen los medios masivos? La controversia está servida desde el primer día en que, hace varios siglos, esos medios aparecieron. Las líneas maestras del debate no han cambiado demasiado. En un lado, están quienes creen que el costo del exceso está más que bien pagado por el beneficio de la libertad. No hay mejor ley que la que no existe. Cualquier normativa sobre los medios es, en manos de un Estado mal administrado, un potencial dogal sobre la libertad. La razón es muy simple. Los principios generales son eso, generales, y su interpretación da lugar a la subjetividad, eventualmente (casi seguramente, digámoslo de una vez) arbitraria, de los poderosos. ¿Quién define lo que es un uso veraz y un uso responsable de esa libertad? ¿Y los afectados por el exceso mediático? Es sencillo, para eso hay un cuerpo de leyes que establece claramente los límites que tiene cualquier ciudadano. No se necesita una ley especial sobre medios, se necesita aplicar el derecho positivo a cualquier periodista o medio que transgreda las normas del derecho universal, aplicable a cualquier miembro de una sociedad. Esa lógica, demás está decirlo, depende de un pequeño gran detalle, la seguridad de que los administradores de justicia sean independientes, probos y eficientes, lo que en América Latina no es precisamente una regla general.

En el otro lado, están quienes hacen una apología del bien mayor, de la razón de Estado, de la necesidad de responder a las demandas de una sociedad inerme que requiere de modo imperativo garantías de que los excesos de los medios, que han adquirido un poder desmesurado, sean limitados. Aquí, de lo que se trata, dicen, es de combatir monopolios, poderes que han concentrado gran parte de los medios de una sociedad, que responden a intereses específicos de carácter económico, social y político (o religioso), y que en consecuencia en vez de hacer lo que deben, un servicio a la comunidad, se sirven de los medios en favor de sus propios objetivos. El Estado a nombre de quienes representa, tiene derecho a marcar límites a esa libertad y castigar individual, colectiva, o corporativamente a quienes a nombre de la libertad de expresión cometen delitos asociados a políticas inaceptables para la comunidad.

La cuestión de las circunstancias

¿Sobre que escenario se ha marcado esta dura controversia? Sobre dos escenarios que avalan ambas posturas y para esto es menester e imprescindible no hacer generalizaciones, dado que las naciones de la región viven situaciones distintas. En unos casos, los problemas vinculados a la libertad de expresión no están condicionados por esta grave polarización, aunque lo que ocurra en los que si los atraviesan, servirá como referente de cuestiones esenciales que se han vuelto a poner en el tapete de la discusión contemporánea.

Primer escenario. Durante décadas, grupos de poder han acumulado control sobre los medios y, en efecto, se han

convertido en poderes fácticos que han decidido de modo muy importante sobre las democracias recuperadas, a fines de los setenta y los primeros ochenta de la centuria anterior, en la región. Más de un Presidente, varios ministros, parlamentarios, gobernadores, alcaldes, concejales fueron y son productos exclusivamente mediáticos, construidos (inventados), respaldados e impulsados por medios de comunicación.

En varias de las graves crisis de gobernabilidad que atravesaron algunas naciones latinoamericanas, la amplificación que los medios hicieron de esas crisis contribuyeron de modo decisivo, cuando no fueron la diferencia entre estabilidad e inestabilidad, en el desenlace de unos cuantos de esos acontecimientos que costaron vidas humanas, procesos de destrucción institucional y marcaron periodos significativos de inestabilidad política, económica y social muy significativas. Muchos medios han alimentado frecuentemente, de manera intencional, el descrédito de la política y se han convertido no sólo en los mediadores de la denuncia, la investigación sobre casos de corrupción y de mal manejo del servicios público, a sabiendas de que muchas de esas acusaciones no eran sino venganzas entre políticos, o saldos de cuentas de los propios propietarios de medios.Valga decir, para que no quede lugar para los malentendidos, que otros muchos políticos a su vez, han hecho méritos más que sobrados para correr la suerte que corrieron.

Además, la idea de cruzar la línea entre información y opinión ha llevado a los medios, sobre todo audiovisuales, a construir una secuela de ídolos mediáticos, figuras intocables

de un sistema de "bustos parlantes" que se han transformado en propietarios de curules electrónicos o, lo que es peor, de juzgados sumariantes electrónicos. Desde esas tribunas multicolores del éter, instaladas en millones de hogares, esos comunicadores han ejercido una influencia demoledora, transformada en denuncia, acusación, juicio y condena irreversible de los políticos y la política.

Paradójicamente, los gobiernos "neoliberales" —salvo unas pocas excepciones autoritarias que también se vivieron en ese período— fueron víctimas de esa ofensiva hasta grados que llaman a la reflexión. Quizás, el caso del Presidente Fernando de la Rúa en la Argentina sea uno de los más ilustrativos de la inermidad de un gobierno que —más allá de sus propias insuficiencias— fue vapuleado por los medios, al punto de quedar completamente destruido en su legitimidad democrática en el momento de enfrentar su crisis definitiva y el terrible desenlace de su gestión. La razón, una convicción democrática real del Presidente de respeto a la libertad de expresión, más allá de las propias consecuencias negativas para la sobrevivencia del régimen que las amparó.

Esta lección fue aprendida con creces en el marco de los gobiernos que se alinean con la idea de recuperar los viejos paradigmas de ideas como revolución, socialismo y cambio. Frente al "poder omnímodo de los medios", el "poder omnímodo del Estado". La democracia se reinterpreta. Algunos gobiernos que nacieron de las cenizas del fallido intento del Consenso de Washington y las reformas estructurales, calificadas con cierta soltura conceptual como "neoliberales", decidieron la recuperación del control del poder real. Ese con-

trol era imposible e impensable sin un control sobre el aparato mediático privado. En una primera fase, lo que se produjo fue un acomodo de piezas, basado fundamentalmente en una valoración de las propias fuerzas. Cuando quedó claro que la legitimidad del voto, apuntalada por la fuerza simbólica del cambio en los presidentes que lo encarnaban era abrumador, se desarrollaron medidas coyunturales de alto impacto social, a las que se sumó una inusitada bonanza económica (que tiene expresiones diversas en la forma en que fue y es administrada) lo que reforzó certezas sobre el poder. Esos gobiernos tenían el físico para emprender la andanada contra los medios.

Los instrumentos usados tuvieron fases sucesivas. Una vez probado el poder de demolición, se desataron campañas sistemáticas de cuestionamiento de la palabra del otro, lo que llevó al arrinconamiento de los medios a un lado del espectro, el del pasado conservador y retrógrado. A diferencia de lo ocurrido hasta entonces (y a pesar de su relativamente alta valoración por parte de la sociedad cuando se hacen preguntas genéricas sobre la credibilidad de los medios), comenzaron a perder su halo de intocabilidad. Poco acostumbrados a este nuevo escenario, siguieron ensayando los mismos mecanismos con los que habían enfrentado y frecuentemente acorralado a los gobiernos, pero esta vez no funcionó. Los nuevos gobernantes tenían una vacuna eficiente, la credibilidad no estaba hipotecada a la palabra de otros, sino a su propio peso específico, a su halo de representación popular incontrastable. Ellos y no los otros, eran los portadores del cambio y lo probaban con sus capacidades de convocar a los "movimientos sociales". El voto no había sido un mecanismo prestado en medio del escepticismo, sino un genuino deseo de la gente de transferirles el poder junto a un cheque en blanco. Lo que antes funcionaba para frenar ese exceso de poder, dejó de funcionar. Denuncias de corrupción (muchas de ellas reales), de excesos, de abusos sin cuento, que antes habían sido tomados por los movimientos populares y transformados en rabia y en asonadas callejeras, rebotaban en el vacío. La razón era clara, los líderes eran dueños de esos movimientos y dueños de la calle. Los contendores no estaban en situación equivalente. Los gobiernos que cuestionan la democracia republicana tienen martillos poderosos y no están librados a su suerte en medio de esmirriados porcentajes de votos, sino apañados en las masas.

Otra vez es necesaria la precisión. En el contexto continental países como Chile, Brasil o Uruguay, para poner unos cuantos ejemplos, usaron esa misma legitimidad para apuntalar valores republicanos, institucionalidad y juego libre de la democracia, soportando la andanada de los medios, precisamente con su fuerza de legitimidad de voto, pero no a partir del martillo autoritario, sino a partir del respaldo popular, ni más ni menos que eso.

La cuestión de los modos

Primera premisa: había que darle una fuerza mayor a los medios del Estado. En pocos años se construyeron redes de comunicación "alternativa" (especialmente radio), arrebatando

la idea perfecta de la necesidad de construir vías alternativas de expresión para los sectores populares de la sociedad que contrarrestaran a los medios privados.

Segunda premisa: los presidentes se convirtieron ellos mismos en íconos mediáticos de la radio y la televisión. La concentración del poder individual debía también hacerse real en la pantalla, el micrófono y en los medios más avanzados. Combatir desde la prensa, la radio, la televisión y el Internet. ¿Por qué no podía mandar un Presidente mensajes de Twitter? Se trataba de apropiarse del escenario mediático, coparlo, "aparecer hasta en la sopa". Fue contraproducente y no lo fue.

Tercera premisa: los aparatos gubernamentales de comunicación recuperaron las viejas recetas, siempre eficientes, de la propaganda en el sentido goebbeliano del término. Uso descarnado y manipulación de spots noticiosos, totalmente volcados en una sola dirección, canales internacionales de noticias que contrarrestaran a los "medios del imperialismo" y sus testaferros. "El sur desde el sur y para el sur", para decirlo en la imagen simbólica desde la soberanía regional e ideológica. Irónicamente, lo que en los años setenta había sido una utopía frustrada del socialismo del siglo XX, el Nuevo Orden Internacional de la Información (NOII), se hacía realidad de la mano del "Socialismo del siglo XXI". Como respuesta, desde uno de los extremos de la intolerancia, la más famosa bloguera del mundo, lanza desde La Habana sus ideas en un espacio individual que demuestra que no se necesita ser un imperio multimedia al estilo de Murdock para plantarle cara al poder secante del Estado.

Premisa final. La idea de los nuevos gobiernos que, aunque extraño parezca, recuperaban una mitología en la que entraba por la puerta grande la boina del Che y las reflexiones del ex Presidente Fidel Castro, establecieron que para este camino a la revolución sólo es posible una lógica, la aniquilación total del adversario. La ecuación amigo-enemigo se resolvía de una sola manera. Es fácil adivinarlo. El discurso único comenzó a imponerse y entonces llegó el momento de la verdad.

Las consecuencias

La disyuntiva nos llevaría donde nos llevó. Los medios comenzaron a darse cuenta de que en este escenario tenían las de perder. Mientras los gobiernos tuvieran la aprobación de la mayoría, toda arbitrariedad sería posible. Las grandes cadenas mediáticas apelaron al derecho —legítimo sin duda, a pesar de ellos mismos— a la libre expresión. Enfrentados al enemigo implacable, convocaron a la gente, a esa gente a la que habían usado, a la comunidad internacional, esa comunidad internacional tan complaciente con los gobiernos mal entendidos como "Estados neutros" cuando nunca lo habían sido. Apelaron por fin a la justicia, o a la falta de justicia.

¿Y el Periodismo con mayúsculas?

Grave sería olvidar en este análisis un sujeto medular de la discusión, el periodista y el periodismo de verdad.

Los profesionales de calidad, aquellos que hacen su trabajo con excelencia, aquellos que contribuyen a que la democracia exista como tal, que la sociedad tenga mecanismos para ser adecuadamente informada, para contar con instrumentos críticos, para saber lo que pasa detrás del poder, o en el centro del poder.

¿Cuántos casos de corrupción, de mal manejo del poder, de uso atrabiliario de las prerrogativas del mando, de mala práctica política, han sido motivo de debate y han conducido a los responsables a dar cuenta de sus actos? La mayor parte de ellos, lo han sido gracias al periodismo serio, a la investigación en profundidad, a quienes a costa de muchas cosas, enfrentaron la trama de lo discrecional y lograron encontrar la verdad.

Grave sería olvidar que en la batalla de poderes, los legales y los fácticos, los periodistas son una especie de mortadela del sándwich, aplastados por los dos extremos, a merced de las decisiones, muchas veces injustas, del gobierno y de los propietarios de los medios.

Grave sería olvidar que hay en ese universo propietarios de medios con sentido de responsabilidad pública y social, que han hecho de éstos, núcleos de calidad y ejemplo de servicio.

Es por eso tan complicado resolver este entuerto, es por eso tan importante mirar todas las aristas, o la mayor parte de ellas para tratar de entender la complejidad del dilema. Pero lo más importante, aún y a pesar de estas comprobaciones esperanzadoras, la batalla está en el otro eje y los buenos tienen también que librarla de acuerdo a sus íntimas convicciones.

El crimen organizado: un viejo nuevo actor

El crimen organizado, ese brutal actor del continente que lo altera y lo subvierte todo, que deshumaniza al conjunto, no sólo encarnando acciones más allá del horror, sino forzando a los gobiernos a entrar en la espiral de la guerra sucia (la para-política, por ejemplo), ensuciando policías y ejércitos y también encalleciendo hasta la anestesia casi total al corpus social, juega una papel muy importante en esta historia.

Ese crimen ha convertido a la libertad de expresión en una de sus víctimas porque la condiciona, la amenaza y la amordaza con la fuerza demoledora del asesinato de periodistas, la imposición del reino del miedo sobre ellos y sobre todos, para evitar ser confrontado con la verdad.

La violencia, la inseguridad, la inermidad, cada vez mayor, de sociedades que ven en esa circunstancia su primer problema, afectan seriamente la consideración sobre cómo encarar este derecho esencial en la vida cotidiana.

Afortunadamente, en este acápite no hay lugar para las dudas. No hay otro camino que ponerle cara al crimen organizado y hacerlo desde todas las esquinas y desde todos los protagonistas. No cabe aquí ninguna concesión ni ninguna complicidad. Otra razón para que los periodistas de verdad desnuden la trama del poder cooptado por el crimen.

El drama de la justicia

La (in) justicia en algunos de nuestros países ya no es lo que era. Pero para la gran mayoría ¿Cuándo fue la justicia realmente justicia? Nunca, ni antes, ni ahora.

Primer problema. La defensa de valores abstractos como estado de derecho, debido proceso, independencia de poderes, apelación, etc., es un conjunto de cuestiones que no "venden", y no venden porque la mayoría de los destinatarios del mensaje no gozaron de ellos nunca, ni el día de la independencia, ni ayer, ni hoy. Esa es la gran paradoja del liberalismo político que, impecable en la concepción de sus premisas y en la consistencia de su estructura para garantizar en teoría una sociedad mejor, pocas veces se aplicó adecuadamente en América Latina.

El poder mediático clama por la defensa de aquello que los desvalidos nunca tuvieron. La coartada para los gobiernos autoritarios es perfecta. En medio de la discusión se cuidó bien de hacerse del control total del Poder Judicial y de traicionar una de las razones por las que conquistó el poder, terminar con las viejas prácticas de la vieja política, entre ellas hacer de la justicia algo justo.

Imagen ilustrativa y poco metafórica: lo que las dictaduras de los años setenta del siglo anterior habían hecho; perseguir a los ciudadanos con tanques y ametralladoras, lo hacen hoy los "gobiernos revolucionarios" con jueces y fiscales. La justicia es un instrumento servil, un apéndice del Ejecutivo. La política de este modo se judicializa de modo dramático.

Un caso ilustrativo es el de Bolivia. La Asamblea Legislativa en la que el gobierno tiene el control de dos tercios en ambas cámaras, le ha dado al Presidente —vulnerando un artículo de la Constitución que impide expresamente que un Poder le otorgue a otro Poder potestades

que no le competen o prerrogativas de un tercero— la autoridad para nombrar a los miembros de el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Constitucional, permitiendo además la prolongación ilegítima del mandato de la Fiscalía General de la República ¿Hasta cuándo? Hasta que el pueblo vote por los nuevos miembros de ambos tribunales ¿Cuándo ocurrirá eso? Cuando la Asamblea con mayoría gubernamental lo decida. Resultado. El Poder Judicial es parte, en un sentido literal, del Poder Ejecutivo. Frecuentemente, en procesos en curso, el Presidente del Estado es el acusador y quienes él designó quienes juzgarán a sus acusados.

Legislar o no legislar sobre medios, periodistas y libertad de expresión. Esa es la cuestión

Con o sin el Poder Judicial (parcial o totalmente copado por el Ejecutivo), la guerra inmediata es la de la legislación.

Hay varias tesis sobre el asunto.

La primera. La mejor ley es no tenerla.

La segunda. La de los gobiernos a los que aludimos. Una ley de medios integral es indispensable para regular la libertad de expresión.

La tercera. La autorregulación. Sólo los medios pueden poner coto a sus propios excesos. En la práctica, los mecanismos de autorregulación existentes en varios países han hecho una contribución más bien modesta para conseguir un manejo responsable de los medios.

La cuarta. "Antes de que el gobierno nos imponga una ley de medios, propongámosla desde los medios". Alguien se preguntará si de lo que esto trata no es otra cosa que escoger el tipo de ejecución que los medios van a sufrir, o tan terrible como el garrote vil o tan "limpia" como la inventada por monsieur Guillotin.

La quinta. Diferenciar una cosa de la otra. Hay temas que no pueden ni deben regularse, aquellos que hacen referencia a cuestiones esenciales. Nada que coarte parcial o totalmente la plenitud del concepto de libertad de expresión es aceptable, pero sí se debe proteger a los ciudadanos. Eso implica la limitación de oligopolios, duópolios o monopolios, la restricción de andanadas de publicidad sin límites, el manejo racional del acceso de agrupaciones políticas a la palestra de los medios de masas, los horarios de protección al menor, la definición sobre las "cuotas de pantalla" para la producción nacional y un largo etcétera en el que no entran limitaciones directas ni indirectas a la mencionada libertad.

El meollo: ¿Qué entendemos por democracia? Algunas respuestas posibles

El debate sería indispensable, de hecho lo es, si de lo que habláramos no fuera de la pura y dura discusión sobre el poder. En este contexto no hay mucho lugar para el engaño. Esto es una lucha de poder, es una confrontación entre dos visiones ideológicas. Es la resolución de lo democrático.

La libertad de expresión no es parte de una discusión académica y neutra, ni siquiera una cuestión referida a uno de los derechos humanos esenciales, reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es parte de un momento crucial de la política en América Latina y tiene que ver con todo lo demás.

¿Qué entendemos por democracia? Y en ese contexto ¿Qué rol juega la batalla por la libertad de expresión?

Los valores de la constitucionalidad, los conceptos abstractos pero fundamentales del republicanismo son un pilar que no debiera discutirse. La idea de que la participación popular, adecuadamente moderada por una legislación que evite la dictadura de la calle y el corporativismo como cárcel de los derechos individuales, es lo suficientemente poderosa como para alinearnos en defensa de la libertad de expresión. Lo contrario, sería aceptar que las demandas centenarias de los oprimidos, entre las que está la igualdad en el centro de todo, deben ser respondidas con un alineamiento claro por el concepto de que el bien común y la razón de Estado "que es la razón de la gente", están por encima de las consideraciones nacidas del reconocimiento milenario de la conciencia individual.

Respuesta uno. Hay valores absolutos inherentes a la condición humana. Los experimentos de ingeniería social han sido lo suficientemente terribles en nuestra historia como para que nuevos cantos de sirena nos confundan. La libertad de expresión no es negociable, hay costos que ella demanda que debemos pagar.

No es verdad que el mesianismo de los iluminados y el colectivismo como panacea de la sociedad perfecta, puedan

mimetizar la necesidad intrínseca de toda sociedad de una democracia basada en valores y principios republicanos, cuya universalidad se mantiene y cuyo fundamento no es la imposición occidental sobre los demás, sino la construcción de la humanidad a lo largo de toda su historia. Algo tan simple como poderes separados e independientes, controles y balances de unos sobre otros, voto directo, participación ciudadana más allá del voto y alternabilidad en la administración del poder (gobierno real y oposición real).

Ese vademécum básico no niega la necesidad imprescindible de enriquecer esa filosofía política con la incorporación de valores no occidentales, nacidos en América Latina, que en el ámbito del ejercicio de la *res pública*, aportan formas, procesos, visiones y valor agregado diverso a la democracia y a la justicia, comenzando por la participación organizada de la comunidad, a través de mecanismos nuevos y valiosos que transforman la simple mecánica del voto en un quehacer cívico permanente y más horizontal.

Respuesta dos. El ideal de la no ley no es practicable, entre otras cosas porque en sociedades como las nuestras, por razones sobradamente explicadas, la moderación de los poderes fácticos es indispensable. ¿En qué rango? Exclusivamente en aquel que tenga que ver con la limitación del obsceno poder económico y manipulador que éste le da a quienes lo detentan. En la protección del ciudadano de los excesos de los medios en tanto segmentos de la sociedad que están inermes ante lo que los dueños de los medios quieran hacer en horarios, publicidad, etc. ¿Con qué armas? La más simple de todas, una ley para todos, no para los medios. Ley (es) que ya

existe (n) en la (s) que hay que hacer alguna precisión y poco más.

Todo lo ilegal es enemigo de la democracia. Para ello la democracia tiene ya mecanismos universales en sus códigos. Aplicar la ley con justeza es el desafío. Por eso es clave contar con un Poder Judicial genuinamente independiente. Mientras no lo sea, la batalla contra el autoritarismo no habrá terminado.

¿Quién es el enemigo? Los portadores individuales e insustituibles del poder total, los dueños de la soberanía popular que han transformado la legitimidad del voto en la ilegitimidad del ejercicio de su mandato. Aquellos que defienden la idea de que el cambio lo tolera todo y la falacia de que una sola voz, monocorde e histriónica, es la que nos señalará el camino al paraíso.

Pero no pequemos de ingenuos. Sólo es posible una postura clara contra los autoritarismos del "socialismo del siglo XXI", si tenemos claros los disfraces del viejo orden que hoy se rasga las vestiduras en medio de un charco, ya turbio, de lagrimas de cocodrilo.

LOS AUTORES

Bernardo Sorj, es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y profesor de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Formado en Historia de Israel en la Universidad de Haifa y PhD. en Sociología de la Universidad de Manchester. Fue profesor visitante en varias universidades de Europa y los Estados Unidos. Autor de 23 libros publicados en varios idiomas. Entre los mas recientes se incluyen: *El Desafío Latinoamericano* (Civilização Brasileira 2008), *Poder Político y Medio de Comunicación* (Siglo XXI 2010) y *La Democracia Inesperada* (Prometeo 2005).

Martín Becerra, es profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires, e investigador independiente en el Conicet (Argentina). Doctor en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Au-

tónoma de Barcelona, donde ha sido además catedrático UNESCO, es autor de varios libros, artículos y conferencias sobre políticas, tecnologías y concentración de las industrias de la información y la comunicación. Edita el blog http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/ y en Twitter es @aracalacana

Guillermo Mastrini, es profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Dirige la Maestría en Industrias Culturales de la UNQ, es investigador sobre economía política de la comunicación y autor de varios libros, artículos y conferencias sobre políticas, economía y concentración de las industrias de la información y la comunicación. Ha impartido cursos de posgrado en diferentes universidades de Argentina y del exterior.

Eugênio Bucci, periodista, es profesor de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de San Pablo. Colaboró para la realización de este artículo **Felipe Marques**, estudiante de periodismo y pasante del autor.

Javier Couso, es Profesor y Director del Programa de Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). También es miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional (IACL). En el 2006, fue *Tinker Distinguished Visiting Professor of Law* en la *University of Wisconsin at Madison*, y ha dictado conferencias en las universidades de Harvard, Bolonia y Bocconi. Sus campos de especialización son el Derecho Constitucional Comparado y la Sociología del Derecho.

Doris Réniz Caballero, abogada, comunicadora social, politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Se ha desempeñado como Coordinadora Académica de la Especialización en Derecho de la Comunicación, Decana del Medio Universitario en la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Universidad Javeriana. Profesora, conferencista, en el país y en el exterior, y autora de artículos y documentos publicados sobre Derecho de la Comunicación.

Raúl Trejo Delarbre, es investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Doctor en Sociología, es autor de 17 libros, entre ellos *Viviendo en El Aleph. La Sociedad de la Información y sus laberintos* (Gedisa, 2006) y *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios* (Cal y Arena, 2010). Fue presidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (2009-2011).

Robert Corn-Revere, abogado con vasta experiencia en la Primera Enmienda y en las leyes de comunicación, como abogado en la firma *Davis Wright Tremaine LLP* en Washington, D.C. Corn-Revere escribe ampliamente sobre la Primera Enmienda y cuestiones relacionadas a los medios y ha asesorado como especialista en varias comisiones del Congreso y de la *Federal Communications Commission*. Además de autor de numerosos artículos académicos, es coautor de un tratado, en tres volúmenes, titulado *Modern Communications Law*, publicado por *West Group*. Es también editor y coautor del libro *Rationales & Rationalizations*, publicado por el *Media Institute*. Corn-Revere fue asesor del ex-presidente de la FCC, James H. Quello.

Christoph Keese, es un renombrado periodista alemán y ejecutivo de medios. Estudió Economía en Frankfurt y Marburg y se formó en la "Escuela de Periodismo Henri Nannen", en Hamburgo, antes de entrar en la editora Gruner + Jahr como asistente del CEO. Posteriormente, se tornó editor de *Berliner Zeitung*, editor-jefe del *Financial Times Deutschland* y editor-jefe del *Welt am Sonntag* y *Welt On-line*, antes de asumir la presidencia del grupo editorial de periódicos y sitios web WELT. En 2008, migró hacia el lado editorial y actualmente ocupa el cargo de Presidente de Asuntos Públicos en Axel Springer, la mayor editora de periódicos de Europa y una de las líderes de la industria de la digitalización. Sus libros incluyen *In defense of Capitalism* (2004) y *Responsibility now* (2007). Trabaja y vive en Berlín.

Carlos D. Mesa Gisbert, historiador, periodista y político. Fue Presidente y Vicepresidente de Bolivia, así como también Presidente del H. Congreso Nacional de Bolivia en el periodo 2002-2005. Convocó a una Asamblea Constituyente. Modificó la política nacional de hidrocarburos, viabilizó la elección directa de gobernadores en la ruta hacia las autonomías. Desarrolló durante un cuarto de siglo intensa actividad periodística. Es autor de trece libros y de más de un centenar de documentales histórico-periodísticos para televisión.

ÍNDICE